



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학석사학위논문

주민참여예산제도  
활성화 요인에 관한 연구  
- 사례 비교 분석으로

2016년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학전공

김 다 숨

## 국 문 초 록

본 연구는 사례를 비교분석하여 주민참여예산제도의 활성화 요인을 밝히고 있다. 주민참여예산제도는 행정의 투명성과 책임성 강화, 재정민주주의 구현, 시민참여를 통한 자치와 민주주의 활성화라는 목적을 가지고 있다. 우리 나라는 2004년 광주광역시 북구에서 처음 도입하였고 2011년 주민참여예산제 조례 제정이 의무화되면서 2015년 현재 226개 자치구 중 한 곳을 제외한 225개의 자치구가 관련 조례를 갖고 있다.

본 연구는 전국 자치구에서 조례를 갖고 있고 그것을 더미변수로 하여 예산에 어떠한 변화를 주었다는 연구들을 보며 225개 자치구에서 활성화된 정도가 다르지 않을까 하는 의문에서 시작하였다. 그리고 다르다면 활성화 정도에 영향을 준 요인은 무엇일까 알아보았다.

활성화 된 지역은 기존의 연구들이나 시민단체 보고서들에서 거론되는 지역들을 후보로 하였고, 활성화되지 않은 지역은 신문기사나 예산 보고서 상에 반영비율이 0인 지역들을 후보로 선정하였다. 그 후 시민참여 요인 중 사회·경제적 요인으로 많이 이야기 되는 고령화율, 선거투표율, 재정자립도 등을 고려하여 각각 서울특별시 은평구와 대구광역시 북구를 선정하였다.

기존의 선행연구들에서 성공 요인 또는 활성화 요인들을 정리하여 연구분석 틀을 작성하였다. 도입 당시 시민, 자치단체장, 법령상 의무 중 어떤 유인에 의해 도입되었는지를 보았고, 그 후에는 주민참여예산제도의 운영 모형을 분석하였다. 그리고 마지막으로 주민참여예산제도에 참여하는 운영주체(자치단체장, 공무원)와 참여주체의 활동을 분석하였다. 분석자료는 기존의 연구들과 의회 회의록, 구청 자료였으며 참여주체들의 활동은 관련자들의 인터뷰를 통해 보완하였다.

그 결과 주민참여예산제도가 활성화 되기 위해서는 첫째, 제도 도입 및 운영 초기에는 자치단체장의 실행 의지와 노력이 가장 중요한 요인이었다. 이러한 이유 때문에 자치단체장이 의지를 갖고 도입한 서울특별시

은평구가 법령상의 의무가 주가 되어 도입한 대구광역시 북구보다 활성화될 수 있었다. 둘째, 제도의 형태에 있어서도 시민들의 권한과 참여의 범위가 큰 것이 보다 활성화되어 있었다. 또한 ‘지역회의’의 존재 역시 활성화의 요인으로 볼 수 있었다. 마지막으로 제도가 도입된 후에는 궁극적으로 그 활성화 요인이 주민들의 참여, 즉 참여자들의 의지와 노력이 된다는 점이다. 서울특별시 은평구는 첫 도입된 이래 예산위원회를 중심으로 주민들의 참여를 확대하기 위해 교육 및 홍보를 끊임없이 하였고 이제는 참여의 질을 높이기 위해 끊임없이 노력하고 있다. 반면 대구광역시 북구는 올해 처음으로 참여예산제도가 시행되었기 때문에 좀 더 지켜볼 필요가 있겠다.

위의 연구를 통해 주민참여예산제도를 활성화기 위해서는 일단 자치단체장의 노력으로 ‘시작’을 하는 것이 중요하며 자치단체장의 의식 변화가 필요할 것이다. 참여예산제도의 목표나 효과가 재정 건전성이나 효율성 증대가 아니라 주민의 ‘참여’ 그 자체가 되어야 한다. 참여예산제도에 참여함으로써 주민들이 시민참여의 중요성을 배우고 경험하여 보다 성숙한 시민참여 문화가 발전할 수 있는 제도가 되어야 할 것이다.

주요어 : 주민참여예산제, 참여 활성화, 활성화 요인, 참여민주주의  
학 번 : 2013-23594

## 목 차

제 1장 서론 .....	1
제 1절 연구의 목적과 필요성 .....	1
제 2절 연구방법 .....	2
제 3절 연구대상 및 범위 .....	3
 제 2장 이론적 논의와 선행연구 검토 .....	4
제 1절 이론적 논의 .....	4
1. 주민참여예산제도 .....	4
2. 주민참여예산제도의 활성화 .....	16
제 2절 선행연구 검토 .....	20
1. 주민참여예산제도 선행연구 .....	20
2. 주민참여예산제도 유형에 관한 연구 .....	20
3. 주민참여예산제도 성공 요인에 관한 연구 .....	22
4. 주민참여예산제도의 평가 및 효과에 관한 선행연구 .....	27
 제 3장 해외 및 우리나라 사례 검토 .....	32
제 1절 해외사례 .....	32
1. 브라질 포르투 알레그레시 .....	32
2. 독일 리히텐베르크 .....	33
3. 스페인 알바세테 .....	36
4. 미국 세인트폴 .....	40
제 2절 우리 나라 사례 .....	42
 제 4장 연구문제 및 연구방법 .....	47
제 1절 분석대상 및 자료 .....	47
제 2절 분석모형 .....	49

제 5장 사례분석 .....	50
제 1절 서울특별시 은평구 .....	50
1. 도입배경 및 과정 .....	50
2. 제도 .....	51
3. 운영주체의 노력 .....	56
4. 참여주체의 노력 .....	58
5. 평가 .....	60
제 2절 대구광역시 북구 .....	62
1. 도입배경 및 과정 .....	62
2. 제도 .....	64
3. 운영주체의 노력 .....	68
4. 2015년도 주민참여예산제도 운영 .....	73
5. 평가 .....	76
제 6장 결론 .....	79
제 1절 연구결과 .....	79
제 2절 연구의 한계 .....	80

부록

참고문헌

# 제 1장 서론

## 제 1절 연구의 목적과 필요성

주민참여예산제도는 지방정부의 예산편성 과정에 주민이 참여하는 제도이다. 2015년 11월 현재 경기도 성남시를 제외한 모든 지방자치단체가 주민참여조례를 제정하였다. 1989년 세계 최초로 브라질 포르투 알레그레시에서 시행되어 성공적인 평가를 받은 주민참여예산제도는 2004년 광주광역시 북구와 울산광역시 동구를 시작으로 도입되었고, 2011년 지방재정법 개정에 따라 주민참여예산제도 도입이 의무화되었다.

주민참여예산제도는 예산감시를 위한 시민운동에서 시작되어 행정의 투명성과 책임성 강화, 재정민주주의 구현, 시민참여를 통한 자치와 민주주의 활성화라는 목적을 가지고 있다(임혜경 외, 2014). 처음 도입 당시에는 주민참여 활성화가 주요 목적이었다면 2010년 주민참여예산제도가 의무화되면서 지방재정건전성 강화를 위한 시민적 통제장치의 역할이 더욱 강조되고 있다(조주복, 2012). 물론 지방자치단체의 재정자립도가 낮은 상황에서 주민참여예산제도가 성공할 수 있는지에 대한 우려도 있다(임동욱, 2003).

우리 나라의 경우 많은 광역시가 2011년 말에 조례를 제정하였고 운영하고 있다. 실제 제도가 운영되어 반영된 예산안이 2013년임을 고려하면 당장 이 제도를 평가하거나 효과를 분석하는 것이 쉽지는 않다. 실제로 많은 연구들이 사례연구를 중심으로 이루어지며, 주민참여예산제도의 모형(유형)에 관한 연구나 제도 활성화와 관련하여 성공요인을 밝히는 연구들이 많다. 최근 들어서야 예산 구성비라든가 전시성·선심성 예산 구성비, 반영률과 같이 계량화하여 그 효과를 보는 연구들이 나타나고 있다.

장인봉(2014) 외에 많은 연구들에서 주민참여예산제도가 과연 실질적으로 활성화되었는가에 대해 의문을 제기하고 있다. 그리고 활성화를 무

엇으로 어떻게 평가할 것인지에 대한 논의가 부족하다. 본 연구에서는 기존 연구들이 브라질의 포르투 알레그레시, 광주광역시 북구, 울산광역시 동구와 같이 주로 처음 도입된 사례를 성공한 것으로 보아 연구하였는데 그 전에 먼저 무엇을 기준으로 활성화되었다고 평가할 것인지 논의해보고자 한다. 그 후에는 부산의 연제구나 사하구처럼 주민의 참여가 지나치게 저조해서 위원회 구성을 못하거나 검토할 사업이 없는 경우도 있고 2014년 이전의 대구광역시 북구처럼 실제 공고를 내지 않는 경우와 같이 활성화 된 지역과 활성화되지 않은 지역을 비교하여 활성화 요인을 찾아 앞으로 주민참여예산제도가 정착되고 활성화되기 위해서 어떤 부분을 개선해나가야 하는지 그 시사점을 제시하고자 한다.

## 제 2절 연구방법

현 시점에서 우리 나라의 주민참여예산제도는 계량연구가 쉽지 않다. 그 이유는 크게 두 가지이다. 첫째, 무엇을 그 성과로 볼 것인지 정해져 있지 않고, 여러 성과들 중에 계량 가능한 지표들이 무엇인지 그리고 과연 그 지표들이 타당성이 있는지에 대한 논의가 없다. 즉 몇몇 연구들에서 사업건수나 사업금액을 종속변수로 두었는데, 단순히 사업건수가 많거나 사업금액이 많은 것을 효과나 활성화로 볼 수 있는지 의문이다. 그리고 각 자치구에 따라 참여예산제도로 반영할 수 있는 예산규모를 5억 원 정도로 정해놓는 형태도 있다. 둘째로 우리 나라 최초의 사례인 광주광역시 북구가 2003년 최초로 도입하여 2004년 조례를 제정하였는데, 전국적으로 조례 제정이 의무화된 것이 2011년인 것을 감안하면 2012년 시행하여 2013년 예산안에 반영되어 최대 3년 치 자료뿐이다. 이 중에 활성화되지 않았거나 공개되어 있지 않아 결측치도 많다.

주민참여예산제도 연구는 특정지역의 사례연구나 설문조사가 더 적합하다고 생각한다. 그 이유는 기초자치단체의 정치적·경제적·사회적 상황이 다르고, 운영 모형을 각 기초자치단체의 실정에 맞게 선택할 수 있기 때문에 각 기초 자치단체 별로 주민참여제도 실태가 크게 다르므로 전국



의 제도에 대해 일반화하기가 어렵기 때문이다.

본 연구에서는 각각 활성화 사례와 활성화되지 않은 사례로 분류되는 지역을 선정하여 기존의 선행연구들에서 정리된 성공요인들을 중심으로 비교분석 해보고자 한다.

기존 선행연구들은 주로 ‘성공’적인 사례연구들을 많이 하였는데, 그렇다면 활성화되지 않은 지역에 대해서도 같은 요인들로 설명할 수 있는지를 보고자 한다. 그리하여 주민참여예산제도를 활성화시키는 방안들을 생각해보고자 한다.

### 제 3절 연구대상 및 범위

본 연구에서는 주민참여예산제도와 시민참여의 요인에 관한 연구들에서 주요하게 고려하는 요인들, 재정자립도, 고령화, 투표율 등을 고려하여 거의 유사한 서울특별시 은평구와 대구광역시 북구를 선정하였다.

서울특별시 은평구는 2010년 제정하였고, 대구광역시 북구는 2011년 주민참여예산 관련 조례를 제정하였다. 1년 차이지만 은평구는 성공적인 사례로 손꼽히는 것에 반해 대구광역시 북구는 2013년부터 2015년까지 주민참여예산제도 반영 금액이 0이었다. 2015년에 처음 주민참여위원회를 구성하였고 2016년도 예산안에 그 결과를 반영하여 의회에서 심사중이다. 올해 처음 실질적으로 운영되는 변화에서도 활성화에 영향을 미치는 요인을 추론해볼 수 있을 것이다.

서울특별시 은평구와 대구 북구 간의 비교 분석뿐만 아니라 2015년 전후의 대구 북구의 변화의 배경도 찾아보고자 한다.

## 제 2장 이론적 논의와 선행연구 검토

### 제 1절 이론적 논의

#### 1. 주민참여예산제도

##### 1) 주민참여예산제도의 의의

주민참여예산제도는 행정부의 권한이었던 예산편성권에 주민의 참여를 보장하는 주민참여제도이다. 주민참여예산제도의 목적은 크게 주민의 참여라는 ‘참여민주주의’와 ‘재정의 효율성 또는 건전성 강화’라는 두 가지 차원에서 논의된다.

<표 2-1>과 같이 각 지방자치단체들의 재정자립도가 악화되어 가는 상황 속에서 주민참여예산제도는 지방재정에 대한 시민통제장치로서 지방재정의 책임성을 확보하는 제도이다. 또한 예산편성과정에서 주민들의 의견을 반영하여 예년의 편성을 따라가는 관행을 줄이고 낭비성 지출을 삭감하여 재정운영의 효율성과 투명성을 확보하고자 한다(곽채기, 2005). 주민참여예산제도를 최초로 시행한 포르투 알레그레시 역시 재정운영의 효율성 측면에서는 효과를 본 것으로 평가받는다(이정훈, 2011).

또한 재정민주주의의 구현, 주민자치구현의 의미를 갖는다. 재정민주주의는 재원의 배분과 조세부담의 방법을 민주주의 방식으로 결정하는 것을 말한다. 주민참여예산제도는 지방자치단체의 자원배분 결정에 대한 주민참여로서(김관보 외, 2007) 주민들의 행정수요를 반영할 수 있다. 대의민주주의의 이념에 따라 국가의 재정활동은 국민의 대표기관인 국회의 의결에 의해 행해진다. 그러나 현행법상 예산편성권은 자치단체장에게 있고 지방의회가 이를 견제하는 것이 이상적이지만 지방의회가 이러한 견제기능을 제대로 하지 못하고 있고 이에 대한 대안으로 주민참여제

도가 도입되었다(조주복, 2012). 국민은 과세나 공공서비스의 단순 수혜자 지위를 넘어 ‘납세자주권’을 행사할 수 있다. 예산과정에 본인의 의사를 반영하고 예산운영을 감시하며 잘못된 부분의 시정을 요구하는 능동적 주체가 되는 것이다(최길수, 2006). 안성민(2006)은 주민참여예산제도에 대해 지방정부와 그 지역주민들이 예산편성권을 공유하고 예산에 관한 결정을 함께 내리는 거버넌스의 한 형태로 보았다.

<표 2-1> 재정자립도 추이

연도별	전국평균	특별시 광역시 특별자치시	도 특별자치 도	시	군	자치구
2010	52.2	68.3	31.6	40	18	35.4
2011	51.9	68.6	33	38	17	36.6
2012	52.3	69.1	34.8	37.1	16.4	36
2013	51.1	66.8	34.1	36.8	16.1	33.9
2014	44.8	61.5	29	31.7	11.4	27.2
2015	45.1	61.2	30.3	31.1	11.6	25.8

주) 1. 전국평균은 예산순계, 자치단체별은 예산총계 기준임

주) 2. ( )은 2013년도 세입과목 개편 전 기준으로 산정한 재정자립도임

## 2) 도입과정

주민참여예산제도의 도입요인으로 크게 세 가지를 꼽을 수 있다. 지방자치단체장의 추진 의지, 시민단체들과 시민들의 제도 도입 요구, 참여정부의 제도도입 권고(이정훈, 2011)가 그것이다. 엄태호 외(2013) 역시 한국의 주민참여예산제도 도입과정을 DiMaggio & Powell(1983)의 제도적 동형화 과정으로 설명하였다. 규범적(normative), 모방적(mimetic), 강압적(coercive) 동형화가 있다. 규범적 동형화로는 우리 나라의 시민단체의 예산감시운동이나 민주노동당의 주민참여예산제도 도입을 위한 서명캠페인, 선거공약 등을 들 수 있다. 모방적 동형화는 지방정부가 자율적으로 주민참여예산 조례를 제정하는 것이고 마지막으로 중앙정부의 권고 또는

지방재정법 개정을 통해 의무화한 것이 강압적 동형화로 볼 수 있다.

민주노동당은 2001년 ‘예산참여시민위원회설치및운영에관한조례’ 제정 청구를 위해 서명캠페인을 펼쳤고, 2002년 6.13 지방선거에서 선거공약으로 내세우기도 하였다(김웅, 2002). 2002년부터 시민사회에서 주민참여예산제도의 필요성을 주장하였으며, 2003년 예산감시네트워크 소속 단체들은 회의를 통해 2003년 주요목표를 시민참여예산조례제정운동으로 정하였다(엄태호 외, 2013).

2004년 광주광역시 북구와 울산광역시 동구에서 처음으로 주민참여예산제도 조례를 도입하였다. 그 이후 참여정부에서 주민참여 활성화 방안의 하나로 주민참여예산제도를 논의하였다. 그 후 행정자치부가 2004년 예산 기본지침을 통해 지역주민들이 예산편성과정에 참여할 수 있는 예산편성 전 인터넷 설문조사, 주민공청회, 간담회 등의 실시를 권장하였다. 2005년에는 지방재정법을 전면 개정하여 법 제39조에 ‘지방자치단체의 장은 대통령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있다’라는 법적 근거를 마련하였고, 2006년에는 ‘지방자치단체의 장은 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있다’(지방재정법 제 39조)고 규정하여 지방자치단체에 도입을 권고하였다. 이 때 주민참여예산제도 표준 조례안을 마련하였다. 2010년 행정안전부에서 ‘주민참여예산제 조례모델(안)’을 권고한 후, 2011년 3월 개정, 2011년 9월 시행으로 하여 지방재정법이 개정되었다. 지방재정법 제 39조 제 1항 ‘지방자치단체의 장은 지방예산편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다’로 개정되어 주민참여예산제도 도입이 의무화되었다.

<표 2-2> 주민참여예산 조례제정 자치단체 수

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
조례 제정 수	2	4	27	71	89	96	106	223	225

<표 2-2>는 2004년부터 주민참여예산제도 조례를 제정한 지방자치단체의 수이다. 꾸준히 증가추세를 보이다가 의무화 된 2011년에 2배 가까이 증가하였다. 이정훈(2011)이 제시한 세 가지 도입 요인으로 분석해보자면 2004년에는 시민단체들과 시민들의 제도 도입 요구로 시작되어 주로 지방자치단체장의 추진의지가 강했을 것으로 보인다. 그러나 2011년부터는 조례의 제정에 있어서는 자치단체장의 추진의지보다는 정부의 제도 도입 권고가 크게 작용하였을 것으로 보인다.

### 3) 주민참여예산제도 운영모형

정부는 <표 2-3>과 같이 주민참여예산제 조례모델안을 세 가지로 제시한다. 각 지방자치단체들은 실정에 맞는 모델을 택할 수 있다. 모델안 1은 조례의 윤곽 정도를 제시한 수준으로 조례상 주요 기구를 임의로 둘 수 있게 하였다. 모델안 2는 주민참여위원회를 명시적으로 규정하고 보다 세분화시키고 있다. 모델안 3은 주민참여위원회에 더해 분과위원회를 명시적으로 규정하고 있다. 민관협의회나 지역회의를 두고 있는 지방자치단체의 참여예산제도 역시 분과위의 다른 형태로 보아 모델안 3으로 본다. 2015년 재정공시부터는 주민참여예산제도가 반영된 예산액과 모델안을 적시해야하는데, 광주광역시 북구와 울산광역시 동구는 이러한 재정공시에 따르면 모델안 3이다. 표준 모델안 1과 모델안 2의 경우 지방자치에 맞지 않고 단체장의 의지가 없을 경우 주민참여예산제도를 제대로 운영하기 어렵다(성북구청, 2011). 광채기(2011)는 주민참여예산의 제도화 수준이 가장 높은 그룹은 모델안 3이라고 평가하였다. 엄태호 외(2013) 역시 모델안 3을 가장 제도화 수준이 높은 곳으로 평가하여 연구를 진행하였다.

<표 2-3> 주민참여예산제 조례모델(안)

구분	모델안 비교		
	모델안 1	모델안 2	모델안 3
총칙	제1조(목적)	제1조(목적)	제1조(목적)
	제2조(용어의 정의)	제2조(용어의 정의)	제2조(용어의 정의)
	제3조(법령준수의무)	제3조(법령준수의무)	제3조(법령준수의무)
	제4조(시장의 책무)	제4조(군수의 책무)	제4조(구청장의 책무)
	제5조(주민의 권리)	제5조(주민의 권리)	제5조(주민의 권리)
운영계획	제6조(운영계획 수립 및 공고)	제6조(운영계획 수립 및 공고)	제6조(운영계획 수립 공고 및 적용범위)
	제7조(의견수렴 절차 등)	제7조(의견수렴 절차 등)	제7조(의견수렴 절차 등)
위원회	제8조(의견 제출)	제8조(의견 제출)	제8조(의견 제출)
	제9조(결과 공개)	제9조(결과 공개)	제9조(결과 공개)
	제10조(위원회 운영 등)	제10조(주민참여예산위원회)	제10조(위원회 구성)
		제11조(위원회의 기능)	제11조(위원의 위촉 및 임기)
		제12조(위원회 구성)	제12조(위원장 및 간사의 직무)
		제13조(위원회의 운영)	제13조(기능)
		제14조(연구회 운영 등)	제14조(운영원칙)
			제15조(분과위원회)
			제16조(회의 및 의결)
			제17조(회의록 공개의 원칙)
			제18조(해촉)
			제19조(의견청취)
			제20조(관계기관 등의 협조요청)
			제21조(주민참여 등 홍보)
지원			제22조(위원에 대한 교육)
기타			제23조(재정 및 실무지원)
부칙	제11조(시행규칙)	제15조(시행규칙)	제24조(시행규칙)
	부 칙	부 칙	부 칙

출처 : 2010.11.1. 행정자치부 보도자료

정부의 모델안과 학계에서 주로 논의하는 주민참여예산제도 모델은 다소 다르다. 학계는 주민참여예산제도 초기에 모델 설계에 큰 관심을 가졌다. 주민참여의 수준에 따라 나중식(2004)이 제시한 주민참여예산제도의 유형은 한국 연구에서는 전통적으로 쓰인다.

<표 2-4> 예산참여 유형과 주민참여예산제도

구분 참여 유형	정부주도적 예산참여형	관·민 협의적 예산참여형		시민주도적 예산참여형
		소극적 협의형	적극적 협의형	
예산결정권한	관료중심	협의를 의한 관료 의사결정		시민중심
의사전달유형	하향적 (정보제공형)	쌍방향 (협의형)		쌍방향 (적극형)
참여도구와 기제	정보공개	민원방, 설명회, 협의회, 공청회		시민예산위원 회
참여정도(단 계)	형식적 참여 (정보제공, 상담, 회유)	주민권력 초기단계 (협동)		주민권력단계 (권한위임, 주민통제)
개념 및 범위	형식적 참여예산	주민참여예산제도		

출처 : 나중식(2004), p.7

곽채기(2011)는 본인을 비롯하여 나중식(2004)과 그 외 주민참여예산제도 모델에 관한 다른 연구(박광우,2006; 윤태환,2010)들을 정리하였다. 그 후 주민참여예산제도 시행이 의무화된 상황에서 새롭게 모델을 설계하였다. 곽채기(2011)의 유형에서 제시한 ‘협치’와 ‘협의’의 차이가 있다. 협치는 지방자치단체와 주민들이 상호협력하는 것이고 협의는 부분적이거나 제한적으로 주민참여를 보장하는 것이다.

<표 2-5> 주민참여예산제도 유형

나중식 (2004)	정부주도적	소극적 관민협의형	적극적 관민협의형	시민주도적
곽채기 (2005)		주민협의형	민관공동결정	주민주도결정
곽채기 (2011)	의견수렴형	주민협의형	민관협치형	주민주도형

출처 : 곽채기(2011), p.55.

곽채기(2011)의 새로운 분류에 따르면 ‘의견수렴형’ 참여예산제도는 지

방재정법의 관련 규정에 따라 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 이를 의무적으로 시행하는 가운데 주민참여과정을 관료가 주도하는 방식이다. 따라서 이 모델에서는 주민참여가 정보제공(민→관)이나 설득의 수준에 한정되고, 예산편성권의 행사도 상향적 의견수렴 절차가 작동하기는 하지만 여전히 관료중심적 의사결정방식을 통해 이루어지는 주민참여예산제도라고 할 수 있다. ‘주민협의형’ 참여예산제도는 주민참여과정을 관료와 주민참여조직이 함께 주도하는 가운데 협의 또는 협력 형태의 주민참여 수준에 기초하여 예산편성권이 쌍방향적 주민협의과정을 통한 관료적 의사결정방식에 따라 행사되는 모델이다. 따라서 이 모델에서는 주민참여조직을 통해 예산편성에 대한 지역주민의 의견수렴 활동이 수행되기는 하지만 수렴된 의견의 처리절차는 관료조직을 중심으로 진행된다. ‘민관협치형’ 참여예산제도는 다원적으로 설계된 주민참여조직을 중심으로 주민참여과정이 진행되는 가운데 협동 또는 권한위임 형태의 주민참여 수준에 기초하여 민·관 공동의사 결정방식에 따라 예산편성권이 행사하는 모델이다. 따라서 주민참여조직을 통해 예산편성에 대한 지역주민의 의견수렴 활동이 수행되는 가운데 주민참여조직의 자체 토론과정을 통해 예산편성에 대한 의견을 도출하고, 이를 예산편성에 어떻게 반영할 것인가에 대해 민·관이 공동으로 의사를 결정한다. ‘주민주도형’ 참여예산제도는 기존 모델에서 시민주도적 예산참여형, 적극적 민관협치형, 주민주도결정형 등에 해당하는 주민참여예산제도 모델이다. 이 모델은 주민참여과정을 주민참여조직이 능동적으로 주도한다. 주민통제의 주민참여 수준을 바탕으로 주민중심적 의사결정방식을 통해 지방자치단체의 예산편성권이 행사된다.



<표 2-6> 광채기(2011)의 주민참여예산제도 유형

	의견수렴형	주민협의형	민관협치형	주민주도형
주민참여 수준	정보제공 (민→관)설득	협의, 협력	협동, 권한위임	주민통제
예산편성권의 공유수준	관료중심적	주민협의를 통한 관료적 의사 결정	민관 공동의사결정	주민중심적 의사결정
주민참여과정 의주도자	관료	관료+주민참 여조직	주민참여조직	주민참여조직
주민참여권의 제도화	제도화	제도화	제도화	제도화
주민참여조직	없음	제도화 소극적, 제한된 역할	제도화 적극적, 제한된 역할	예산편성의 모든 과정 일반회계
참여범위와 대상	예산편성작업 시작 전단계 일반회계	예산편성 일부과정 일반회계	예산편성 모든과정 일반회계	예산편성 모든과정 일반회계
의사소통방식	상향적 일회적	수직적 쌍방향 제한적	수직적, 수평적 쌍방향 반복적	수직적 수평적 쌍방향 반복적
주민참여방식	공청회, 설문조사, 사업공모	설문조사, 사업공모, 토론회, 주민참여조직	설문조사, 사업공모, 토론회, 주민참여조직	설문조사, 사업공모, 토론회, 주민참여조직

출처 : 광채기(2011), p.56.

이 분류에 의하면 광주광역시 북구는 민관협치형, 울산광역시 동구는 주민주도형이고, 정부 표준모델안 1은 의견수렴형 참여예산제도에 해당하는 낮은 수준의 제도화로 평가할 수 있다(광채기, 2011). 이와 관련하여 이러한 참여예산제도의 운영모델에 따라 반영 건수나 반영 금액에 유의미한 차이가 있음을 통계적으로 검증한 연구도 있다(이수구 외, 2015).

#### 4) 성공 요인

Ebdon & Franklin(2006)은 기존의 실증 연구들에서 예산 참여에 영향을 주는 요소(element)들을 총 망라하여 정리한 틀을 제시하였다. 김관보 외(2007, 2011)는 두 번의 연구에서 이 모델을 이용하였다. 본래 틀은 예산참여의 목표 및 기대되는 성과 역시 요소들로 파악했지만 여기에서는 요인들만 제시하기로 한다.

<표 2-7> Ebdon & Franklin 예산참여의 주요 요소

기본요소	변수
정부환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부의 구조와 형태</li> <li>• 정치적 역동성과 문화</li> <li>• 법률상의 요구</li> <li>• 인구 규모와 다양성</li> </ul>
과정설계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시간(시기)</li> <li>• 예산 재분배 형식</li> <li>• 참여자</li> <li>• 참된 선호도/지불의사</li> </ul>
메커니즘	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공청회</li> <li>• 대상집단(소비자집단)</li> <li>• 시뮬레이션</li> <li>• 자문위원회</li> <li>• 설문조사</li> </ul>

출처 : Ebdon & Franklin(2006), p.438

예산참여의 요소들을 크게 네 가지로 보고 있다. 이 중 목표와 성과를 제외한 세 가지 요소들이 예산참여의 성공 내지는 활성화에 영향을 주는 것으로 보인다. 먼저 정부환경 요인이 있다. 정부의 구조 및 형태, 정치 문화, 법적 요건, 인구규모와 다양성 등이 예산참여에 영향을 줄 수 있다. Ebdon & Franklin(2006)은 지방정부의 구조와 형태가 시민참여에 영향을 준다고 하면서 그 예로 의회지배인제(council-manager)를 든다.

Miller & Evers(2002)의 주장에 따르면 정치 체제에 부정적이거나 참여에 대한 수용성이 낮은 것과 같은 정치 문화를 갖고 있으면 시민들은 정부의 정책결정 과정에 참여를 기피한다. 또한 시민들이 지방정부의 운영에 참여를 할 수 있는 제도들이 법적으로 요구되어 있는 것도 시민들의 참여를 더욱 증가시킬 것이다. 마지막으로 이호(2011)에서 언급했듯이 도시의 규모도 참여에 영향을 준다. Ebdon & Franklin(2006)은 대도시일수록 구성원들 성질이 이질적이어서 갈등이 많아짐에 따라 이러한 참여가 공식화될 수 있다고 설명하였지만 이호(2011)는 숙의가 이루어질 수 있는 보다 적당한 규모의 도시 혹은 지역 구분이 중요하다고 하였다.

예산과정설계요인으로서는 시기, 예산배분 형태, 참여자들의 속성, 참여자들의 지불의사와 선호가 있다. 시기는 예산편성단계에 이루어졌는지, 예산과정 마지막 단계에 이루어졌는지에 따라 참여의 영향력과 성과도 달라진다는 선행연구의 결과에 근거한다. 나중에 참여하는 것보다 편성과정에서 참여하는 것이 보다 효과적이다(Callahan 2002, Ebdon & Franklin, 2006). 또한 참여자들의 속성, 즉 대표성에 따라서도 시민참여의 모습이 달라지는 바 실질적 대표성을 확보하는 것이 중요하다.

참여를 촉진시키는 메커니즘은 참여방식을 뜻한다. Stewart(1996) 역시 시민참여의 방식들을 소개하고 각 장단점을 설명하며 각 지역의 실정에 맞게, 안전의 내용 및 목적에 맞게 방식을 선택해야 한다고 주장하였다. 예산과정에서의 참여는 일반적으로 쌍방향적인 숙의(deliberative communication)와 예산 '편성'과정에 참여하는 것을 가장 효과적으로 평가한다(King, Feltey & Susel, 1998, 김관보, 2007). Ebdon & Franklin(2006)은 공청회, 포커스그룹, 시뮬레이션, 자문위원회, 설문조사 등 여러 참여 방식을 설명하였다. 일반 공청회의 경우 참여는 쉽지만 얻을 수 있는 정보가 부족하며 시민조사는 가볍게 의안을 선정할 때 수요나 우선순위를 결정할 때 사용된다(Simonsen & Robbins, 2000). 주민회의(public meetings)는 시민들에게 의견을 제시할수 있는 기회를 제공하며 시민자문위원회(citizen advisory committees)도 사용될 수 있는데, 이는 참여자들의 전문성이 요구되며 보다 깊은 논의가 이루어질 수 있

다. 여러 참여제도의 형태들은 각각 장단점이 있기 때문에 각 지역의 상황과 사안에 맞게 선택하면 된다.

이러한 제도적 구성요소들을 토대로 우리 나라의 참여예산제도를 평가한 연구가 있다(이정만, 2014). 주민 조직화 장치, 주민의견 수렴 및 반영 장치, 정보제공 및 교육활동 장치, 교육활동 장치, 지속적 제도개선을 위한 평가 및 환류활동을 토대로 충청남도의 주민참여예산제도 운영실태를 평가하였다. 그 기준은 다음과 같다.

<표 2-8> 주민참여예산제 주요 구성요소 및 운영기준

주요 제도적 구성 요소	제도 설계 및 운영기준
주민 조직화 장치	주민대표기구의 개방성 및 주민대표성 주민대표기구의 기능 및 권한 부여의 적절성 하위 조직의 적절한 편제 및 유기적 연계성 주민대표기구 조직·운영의 주민 주도성
주민 의견 수렴·반영 장치	참여시기와 참여예산대상범위의 적절성 의견수렴방식의 적절성, 의견수렴 반영을 위한 토의 및 협의의 충분성(심의성) 주민참여에 대한 공무원의 인식과 적극성 주민참여 수준 및 의견 반영 성과 수준
예산 교육 활동 장치	재정정보의 주민 접근성 및 이해도 예산교육활동의 충실성
평가·환류 활동 장치	평가환류시스템의 구축 평가환류 활동의 지속성 및 이행성

출처 : 이정만(2014), p.321

Ebdon & Franklin(2006)이 주로 배경이나 참여의 형태에 관심을 가졌다면 그 외에 ‘참여자’에 관심을 가진 연구들도 있다(이정훈, 2011; 장인봉 외, 2014; 임혜경 외, 2014; 이지문 외, 2015). 주민참여예산제도는 행

정부(집행기관), 지방의회, 예산위원회 참여 주민, 일반 주민 등 다양한 주체들을 고려해야 하는 제도이다.

먼저 이정훈(2011)은 제도의 초기 단계에서는 지방자치단체장의 역할이 중요하다고 하였으며, 장인봉 외(2014)는 각 참여 주체들의 전문성, 대표성, 공정성이 예산반영률에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 밝혔다. 이지문 외(2015)는 주민참여 수준이 주민참여예산제도의 효과에 영향을 미친다는 대전제 하에 주민참여예산위원회의 대표성과 참여의 정도(다양성, 개방성, 투명성, 심의성)가 주민참여예산제도의 효과(건수, 금액)에 미치는 영향을 분석하였다.

이 외에도 안성민 외(2007)는 브라질 포르투 알레그레시의 주민참여예산제도가 성공할 수 있었던 요인으로 가장 먼저 기존의 활성화된 근린조직들의 존재와 상대적으로 부유한 지역이었다는 점, 마지막으로 시의회의 부정부패가 극심하여 제도의 변화가 요구되는 사회·경제적 조건을 꼽았다. Koonings(2004)는 시민사회와 지방정부 간의 파트너십(Novy & Leubolt, 2005; Baierle, 2005), 그리고 예산배분의 계획 필요에 따른 조율 가능성과 참여의 폭 확대를 꼽았다.

부분적으로 실패사례나 왜 활성화되지 않았는지를 언급한 연구들도 있다. 이호(2011)는 스페인 알베세테 시 참여예산의 성공요인을 이야기 하면서 비교할 사례로 코르도바 시를 든다. 코르도바는 스페인 내에서도 참여예산이 일찍 도입되었고 대표적 사례로 손꼽히던 곳이었다. 그러나 현재는 실시되지 않고 있다. 그 이유는 주민협의회 연합의 영향력이 지나치게 강하여 굳이 참여예산을 통하지 않고서도 자신들의 요구를 보다 신속하게 관철시킬 수 있었기 때문이다. 참여예산제도는 오히려 다른 이들과 합의를 이뤄야 하는 등의 복잡한 절차를 거쳐야 하므로, 자신들의 요구가 온전히 빠르게 실현되는 데에 장애물이 된다고 생각했다. 결국 주민협의회는 강력하게 주민참여예산제도의 중단을 요구하였고, 2004년 중단되었다. 그에 비해 알바세테의 참여포럼에는 주민협의회 연합의 대표가 소수(4명)로 제한되어 참여하기 때문에 참여예산이 진행될 수 있었다. 또한 하승수(2007)는 주민참여예산제도가 도입된 자치단체에서도 주

민들의 예산참여가 활발하지 않은 원인으로 세 가지를 꼽았다. 하나는 제도적으로 기초자치단체가 스스로 결정할 수 있는 가용 재원의 범위가 좁기 때문에 ‘굳이 복잡한 과정을 만들어 참여해야 하는가’라는 의문을 가지게 할 수 있다는 점이다. 또한 시민·사회운동의 풀뿌리 조직기반이 취약하여 회원이나 지역주민의 참여를 조직하는 데 한계를 보인다는 것이다. 마지막으로 지역사회의 뿌리 깊은 후견주의를 꼽았다.

## 2. 주민참여예산제도의 활성화

주민참여에 대한 규범적 정당성에도 불구하고 주민들의 관심 부재로 인하여 주민참여를 핵심적인 요소로 하는 지방자치는 공직자간 내부적 자치 내지는 ‘그들만의 자치’라는 평가를 받은 한다(이승중, 2015). 주민참여예산제도는 지금까지 도입된 주민참여제도들 중에서 대의민주주의를 보완하고 지방자치를 확대하는 데 가장 효과적인 제도로 평가받는다(장인봉, 2014). 그러나 앞서서도 언급했듯이 활성화 되어있는지 평가하기 어렵다. 이는 주민참여예산제도의 성과제시가 미흡하고 아직까지 예산편성에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 연구가 부족하기 때문이다(장인봉, 2014). 우리 나라의 참여예산제도는 포르투 알레그레시의 사례에서와는 달리 그 규모가 각 지방정부 예산 규모의 1%에 못미치기 때문에 가시적인 성과를 내는 것이 어려워 보인다.

주민참여예산제도를 평가하는 기준들이 몇 가지 있다. 정부는 예산 공개시 주민참여예산제도 반영 액수를 포함하도록 하고 일반적으로 신청 건수, 반영 건수, 금액 등을 공개하고 있다. 몇몇 계량 연구들에서도 반영 건수, 반영 금액을 종속변수로 보아 많이 반영되는 것을 성과로 보거나 내지는 긍정적으로 보는 듯하다(권혁준 외, 2014; 이수구 외, 2015; 유명란, 2015 등). 권혁준 외(2014)는 주민참여예산제도의 목표가 투명성, 공정성, 책임성이지만 그 효과를 살펴보기에는 지표가 부족하다고 하면서 주민참여예산액과 제안사업 채택 수가 증가한다면 투명성, 공정성, 책임성을 확보할 수 있다는 이론적 기초 아래 주민참여예산액과 제안사업

채택 수를 평가 기준으로 삼았다. 이수구 외(2015)는 예산안 신청건수와 예산안 건수 대비 의회확정 건수 비율을 주민참여예산제도의 성과로 보았다.

이러한 계량적 방식 외에 이호(2011)의 독일과 스페인 출장 보고서에서 공통적으로 나타나는 내용을 참고할 만하다. 특히 독일 리히텐베르그시는 주민참여예산제도 반영 예산 규모가 비교적 적은 규모인 6%인데, 이 시장은 주민참여예산제도의 성과 또는 효과로 “주민들 몇 명이 참여예산 과정에 참여했느냐 하는 가시적인 것보다는 주민들이 함께 우리 지역이 어떻게 발전할 것인가에 대해 논의하고 참여하는 것 자체가 가장 중요하고 큰 성과로 보는 것이 타당하다.” 라고 말하였다(이호, 2011).

우리 나라의 사례 분석 연구들을 보면 지역을 선정하는 기준이 명확하게 나와 있지 않다. 아직 제도 초기이기 때문에 최초로 도입하고 실제로 운영했다는 것 자체를 높이 평가하고 있는 듯 하다. 반면에 브라질 포르투 알레그레시를 비롯하여 다른 외국 사례들은 기본적으로 주민들의 참여가 활발하고 점차 확대되어 가고 있다는 것 그 자체를 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 보인다. 이와 같이 주민참여예산제도를 평가할 때 주민의 참여를 포커스로 본 연구들이 있다(안성민 외, 2009; 이정순, 2011; 곽현근, 2010 등).

먼저 안성민 외(2009)는 주민참여예산제도가 참여민주주의의 발전에 기여하기 위하여 주민들이 참여예산제도의 의사결정과정에서 어떠한 역할을 하는지 그들이 내리는 평가가 어떠한 지를 살펴보아야 한다고 하였다. 참여의 범위, 참여 방법, 그리고 이러한 참여가 실제로 어떠한 영향력을 가졌는지, 그리고 참여예산제도에 주민들이 참여함으로써 주민들의 참여가 더욱 질적으로 개선되는 것으로 그 활성화를 평가할 수 있다고 하였다.

<표 2-9> 참여예산제도의 역할 평가안 연구분석틀

분류	검토기준	검토 방법
주민들의 민주적 참여	참여 범위 : 민주적 참여	- 불평등한 참여여부 : 참여자들의 성격 - 불평등한 영향력 여부 : 성, 교육수준, 직업이 결정에 미치는 영향력
	참여방법 : 실제적 참여	- 주민들의 역할 : 참여예산제도의 의사결정구조 검토 - 참여예산제도에 대한 시민위원, 공무원, 시민단체 평가
참여의 결과가 재정운영에 미친 영향력	효율적 자원배분	주민제안사업 반영정도 검토 분과위원회 우선순위 결과 분석 참여예산제도를 통해 편성된 예산안과 참여 예산제도 이전에 편성된 예산안 비교 검토
주민들의 참여 경험이 가져오는 변화	참여민주주의의 기반강화	참여주민들의 참여인식 변화 검토 참여주민들의 참여 방법 변화 검토

출처 : 안성민 외(2009). p.1373.

곽현근(2010)과 허택희(2014)는 주민참여를 진단하고 문제점을 해결할 수 있는 도구인 CLEAR모형을 이용하였다. 이 모형은 공식적으로 보장되는 참여조치들에 초점을 두면서 동시에 시민참여의 영역에 필요한 것은 무엇인가를 이해하는데 초점을 둔다. CLEAR 도구는 주민들이 접근할 수 있는 자원에 달려 있고(Can do),공동체에 개입하는 느낌의 정도(Like to), 지원조직에 의해 참여가 도움을 받는지 여부(Enabled to), 시민들이 동원되었는지(Asked to), 경험에 대한 당국의 반응(Respond to)의 앞 글자를 따 만들어졌다.



<표 2-10> CLEAR 모형에 따른 주민자치 활성화 방안

주요 요인	작동방식	정책대상
참여할 능력이 있는가	시민의 참여는 개인이 소유한 자원에 따라 큰 차이가 있음	주민의 역량형성
참여하고 싶은가	참여의 목적이 되는 공적 실체에 대한 정체성 또는 유대감을 가질 때 참여하게 됨	정주의식, 지역공동체의식, 사회적 자본의 육성
참여할 수 있도록 조직화되었는가	자발적 결사체와 같이 시민 인프라가 잘 구축되어 있어 개인 차원의 참여보다 조직차원의 참여가 용이할 때 참여하게 됨	지역사회 주민조직화, 사회적 결사체와 네트워크에 대한 투자
참여가 요청되었는가	사람들은 참여를 요청받았을 때 참여하는 경향이 높음	다양한 시민참여방법 모색
대응이 되었는가	사람들은 자신의 이야기가 경청되고 참여의 결과를 확인할 수 있을 때 참여하게 됨	시민참여 결과를 참여자에 환류하고, 참여과정에서 학습할 수 있는 체계 구축

출처 : Lowndes et al.(2006: 286), 박현근(2010), p.187 재인용.

본 연구에서도 반영이 얼마나 되었는지와 같은 계량적인 기준보다는 얼마나 주민들의 참여가 이루어지고 있는지 숙의가 이루어지고 있는지를 기준으로 활성화여부를 구분하고자 한다.

## 제 2절 선행연구 검토

### 1. 주민참여예산제도 선행연구

주민참여예산제도에 관한 선행연구들을 크게 세 가지로 구분하고자 한다. 하나는 위에서도 언급했듯이 주민참여예산제도의 모델 또는 유형에 관한 연구이다. 초반에는 어떤 유형이 있는지 살펴보는 차원이었다면 최근에는 더 나아가 어떤 모형을 택했을 때 더 나은 결과를 가져오는지 분석한 연구들도 있다. 두 번째로는 주민참여예산제도의 성공요인에 관한 연구이다. 사례연구뿐만 아니라 계량 연구들도 이루어지며 활성화 방안을 찾고자 하는 차원에서 많이 논의된다. 마지막으로 주민참여예산제도의 실태운영이나 평가하는 연구들이 있다. 또는 그 효과를 검증하고자 시도하는 연구들도 일부 있다.

### 2. 주민참여예산제도 유형에 관한 연구

제도 초기에는 시민참여의 유형에 따라 주민참여의 모델 자체를 연구하였다(나중식, 2004; 광채기, 2005; 2007). 특히 나중식(2004)의 모델은 다른 연구들에서 많이 쓰인다(이정훈, 2011). 정부주도형은 정부가 주도권을 가지며 시민은 참여하지만 반응하는데 그칠 뿐 참여 결과에 유의미한 영향력을 갖지 못한다. 전통적 예산제도들이 이에 속한다. 민관협의형은 정부와 시민간의 대등한 참여유형이지만 결국 의사전달의 방식을 정부가 일방적으로 정한다. 그 정도에 따라 적극적, 소극적으로 나뉘는데, 전자는 시민들이 의사결정을 갖지 않는다. 후자는 매우 제한된 분야에서 추상적으로 적용되며 시민들의 참여의지도 매우 소극적인 경우이다. 주민권력형은 시민들이 적극적으로 참여하고, 참여방식과 내용도 시민들이 직접 결정한다. 주민총회, 시민위원회, 직접민주제 등이 그러하다.

남승우 외(2013)는 제도화의 유형을 ‘관주도형’, ‘민관협의형’, ‘민관협

치형'으로 구분한 후 이런 유형을 선택하게 되는 '요인'을 찾았다. 정치적 요인 중 단체장의 정치적 성향은 유형에 영향을 주었지만 기초자치 단체장의 득표율은 유의미한 영향이 없었다. 사회적 요인으로 주민투표율은 매우 강한 영향을 주는 것으로 나타난 반면 시민단체 수는 큰 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 마지막으로 자치법규 시행시기가 2010년 7월 이후에 제정되거나 상향 개정된 경우 '관 주도형'보다 '민관합치형' 주민참여예산제를 택할 가능성이 더 높은 것으로 나타났다. 이와 비슷하게 엄태호 외(2013) 역시 유형을 선택하게 되는 요인을 연구했다. 남승우 외(2013)와 다른 점은 정부가 제시한 표준 조례안을 기준으로 분류했다는 점이다. 정치적 요인, 사회적 요인, 재정적 요인, 지방정부의 재정자율성을 독립변수로 놓았으며 각각 정치적 요인(단체장 진보성향, 단체장 득표율, 진보성향 지방의회의원 비율), 사회적 요인(주민투표율, 비영리단체수, 인구수), 재정적 요인(주민 1인당 세출예산액), 재정자율성은 재정자립도로 측정하였다. 그 결과 단체장의 진보성향과 인구수는 정(+)의 관계, 단체장 득표율, 주민투표율, 재정자립도는 부(-)의 관계가 있었다.

행정자치부에서 제시한 세 가지 유형('조례상 명시적 운영기구가 없는 경우', '전체위원회를 운영하는 경우', '전체위원회와 분과위원회를 운영하는 경우')로 구분한 후 제도의 성과에 미치는 영향을 분석하기도 한다(이수구 외, 2015). '전체위원회와 분과위원회를 운영하는 경우'인 모델안 3을 가장 제도화 수준이 높은 것으로 보았다. 그리고 실제로 계량분석을 한 결과 가장 제도화 수준이 높았던 모델안 3이 예산안 신청건수와 예산안 건수 대비 의회확정 건수 비율이 높게 나타났다.

학위 논문들 중에도 유형에 관한 연구들이 있다. 조례를 중심으로 유형들을 구분하여 조직적 측면, 운영적 측면, 참여 범위 및 권한의 측면, 법제도적 측면으로 분석하거나(이창훈, 2011), 위원회 설치의무 여부, 위원회 구성(구성인원, 공개모집 비율), 소위원회 설치 의무 여부, 의견제출 범위 등으로 분석하기도 한다. 강수경(2015)은 퍼지셋 이념형을 도입하여 주민참여예산제도의 유형을 나눈 후 채택률과 반영규모와 같은 성과에 어떤 영향을 주는 지 연구하였다.

### 3. 주민참여예산제도 성공 요인에 관한 연구

사례검토를 통해 제도의 도입·시행의 성공요인과 실패요인을 분석하고 개선방안을 제시하는 연구나 설문조사를 통해 활성화 요인을 찾는 연구들이 많이 이루어지고 있다.

김관보 외(2007, 2011)는 두 번의 연구에서 모두 Ebdon & Franklin(2006)의 예산과정 시민참여 영향모델을 이용하였다. 김관보는 2007년 연구에서 Ebdon & Franklin(2006)을 이용하여 평택시의 주민참여 예산제도를 분석하여 그 요인들을 도출하였다. 참여과정 설계의 시민지원(지방정부 서비스 만족, 서비스에 대한 지불의사, 예산과정 다수 참여자), 정치체제의 참여수용성(자치단체장의 참여수용 의지, 수용성 높은 정치문화, 예산과정 시민참여에 대한 의회노력, 예산과정 시민참여 조례 규정 완비), 참여기제 활성화(인쇄홍보물 활성화, 홍보제도 다양화, 자문위원회제도 활성화, 설문조사 활성화)가 예산과정의 참여성과(지방정부 신뢰 강화, 지역공동체의식 함양, 지역냉소주의 감소)에 영향을 미치는 지 구조방정식으로 알아본 결과 참여과정 설계의 시민 지원은 정치체제의 참여수용성과 참여기제 활성화에 영향을 미치고, 참여수용성은 참여기제 활성화에 영향을 미친다. 그리고 예산과정 참여성과에 직접적 영향을 미치는 것은 정치체제의 참여수용성인 것으로 나타났다. 곽채기(2003)는 주민참여예산제 도입의 필요성에 관한 연구를 발표하여 제도도입의 활성화를 위한 제언적 역할을 수행하였고, 2007년에는 광주광역시 북구 주민참여예산제의 단계별 제도화 과정과 장애요인 극복활동에 대한 분석을 실시하여 제도운영의 성과와 한계를 분석하였다. 이지문 외(2015)는 주민참여예산위원회의 대표성과 참여수준이 주민참여예산제도의 효과에 영향을 미친다는 가정 아래 연구를 시행하였다. 주민참여예산위원회의 다양성, 개방성, 투명성, 심의성과 그 효과(사업수와 사업 총액)를 살펴본 결과 위원의 총 수, 예산 편성 권한, 예산편성 범위 개방, 운영방식의 투명성, 동별 지역회의의 설치여부, 조정위원회의 조율 권한 등이 영향을 미친 것으로 보았다.

장인봉(2014)은 주민참여예산제의 활성화 요인으로 ‘예산정보 공개수준’, ‘심의의견 반영수준’, ‘예산관련 교육수준’을 설정한 후 이러한 독립변수들이 지방자치단체 예산편성 개선이라는 종속변수에 영향을 줌에 있어 조사대상에 따라 차이가 나타나는지를 살펴보았다. 예산편성 개선으로 ‘투명성’, ‘능률성’, ‘합리성’을 변수로 보았으며 모두 설문지로 측정하였다. 장인봉 외(2014)에서는 참여 투명성 요인, 참여자 요인, 절차 개선 요인을 독립변수로 보고 예산제도의 개선효과를 참여예산편성 반영도로 보아 어떠한 영향을 주는지 살펴보았다. 설문조사로 측정하였으며 참여 투명성요인과 참여자 요인은 지방자치단체의 예산제도에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다.

임혜경 외(2014) 역시 수원시 공무원과 주민참여예산위원을 대상으로 성공요인, 주민참여 범위와 권한, 예산의 효과와 역기능에 관하여 인식을 물어보았다. 지역환경의 수용성, 참여자의 역할과 협력, 제도설계를 성공요인으로 보아 설문지를 작성하였다. 시민과 공무원 모두 시민의 역할과 참여를 가장 중요하게 생각했고, 제도 정착에 있어 단체장의 의지, 지방의회의 협조, 공무원의 역할을 높게 평가하였다. 주민참여예산의 효과와 역기능에 영향을 미치는 요인에 대해서 시민과 공무원 간에 인식의 차이가 존재했다. 공무원은 지방자치단체장의 관심이 주민참여 확대에 영향을 미친다고 인식하였고, 효율적 예산 운영에 있어 시민위원은 자치단체장의 역할과 예산의 참여권한이 중요하지만 공무원은 지방의회의 태도가 중요하다고 답하였다.

외국의 사례에서 성공요인들은 찾아내는 연구들도 많이 있다(이정훈, 2011; 이호, 2011; 안성민, 2009 등). 먼저 안성민 외(2007)는 브라질 포르투 알레그레시의 주민참여예산제도가 성공할 수 있었던 요인으로 가장 먼저 기존의 활성화된 근린조직들의 존재를 꼽았다. 또한 상대적으로 부유한 지역이었고 지방세 징수가 가능했다. 또한 시의회의 부정부패가 극심하여 제도의 변화가 시급한 상황이었다.

사회적, 경제적 조건을 제외한 다른 조건들이 포르투 알레그레시와 비슷한 다른 브라질의 도시들은 참여예산제도를 실패하였기 때문에 사회

적, 경제적 조건들을 주요 요인으로 보는 견해도 있다. 하지만 사회적, 경제적 조건이 일조한 측면이 있을 뿐 사회·경제적인 조건이 참여예산 제도의 성공을 결정짓는다고 볼 수는 없다. Koonings(2004)는 시민사회적 정책 결정을 포르투 알레그레시의 성공요인으로 꼽는다. 포르투 알레그레시의 참여예산제도가 정치적·경제적 합리성을 유지할 수 있었던 요인은 크게 두 가지인데, 하나는 시민사회와 지방정부 간의 파트너십이고, 다른 하나는 참여의 폭을 확대와 예산배분의 계획 필요에 따른 조율가능성이었다.

일반적으로 거의 모든 연구에서 브라질 포르투 알레그레시 사례만 얘기하는 것과 대비하여 폴뿌리자치연구소 이음에서는 독일 리히텐베르크시와 스페인 알베세테시에 출장을 다녀와 정리하였다. 이호(2011)는 공통적으로 주민의 참여를 더 보장할 수 있도록 기본단위를 더 작게 하는 것이 좋겠다는 결론을 내렸으며 두 시(市) 모두 주민참여예산제도에서 제일 중요한 것은 주민의 ‘참여’이고, 얼마나 잘 심의(deliberation)되는지를 중시함을 알 수 있었다. 차이가 있다면 독일 리히텐베르크시는 시장의 주도적 노력이 있었고 스페인 알베세테시는 스페인 특유의 시민조직 문화가 원래부터 있었고, 그것을 제도한 것이라고 평가하였다. 이지문 외(2015)는 주민참여예산위원회의 대표성과 참여의 정도를 그 요인으로 꼽았다.

<표 2-11> 주민참여제도의 성공 요인들 정리

저자	방법론	사례	성공 요인 및 시사점
곽채기 (2005)	질적		1. 특정계층 및 집단의 독점 방지 2. 지역이기주의 방지 및 공통의 선 화고 3. 대중인기주의 방지 4. 예산지출의 효율성과 예산결정의 5. 경제적 합리성 확보
안성민 (2007)	질적	포르투 알레그레 시	1. 활성화된 근린조직들의 존재 2. 상대적으로 유리한 사회·경제적인 조건 3. 재정분권(지방세 징수 가능)을 가져온 헌법

			개정 4. 고객주의와 호혜주의 양상을 보인 시의회의 부정부패
이정훈 (2011)	질적	포르투 알레그레 시 외 한국 4개 지역	1) 예산과정의 공개 2) 주민참여의 조직화 및 활성화 3) 공무원의 변화 4) 역기능의 대응 5) 제약조건의 극복(시간, 가용자원) 6) 법적 기초 정비
이호 (2011)	질적	독일 리히텐 베르크	1) 참여 활성화 노력과 참여에 대한 권한 부여 (1) 구역의 세분화 (2) 각 구역별 결정 권한 부여 (3) 참여 활성화를 위한 다양한 배려·실험 (4) 마을 기금의 운용 2) 참여의 지속성을 보장하는 결정권한의 경험 3) 주민들의 지지 : 가장중요한 변수 4) 숙성된 토론과 결정 유도 5) 제한 없는 참여 보장 6) 청소년 및 여성 등 계층별 특성 고려 7) 손쉬운 참여 보장과 적극적 참여 활성화와의 긴장
이호 (2011)	질적	스페인 알바 세테	1) 일상적 시민참여 기구 마련 (1) 시민참여 공간으로서의 참여포럼 (2) 독자적인 운영과 사업수행 (3) 거버넌스 기구 2) 참여에 따른 권한 강화 3) 사회적 협약과 정치적 지지 4) 숙의 민주주의 5) 참여 민주주의 강화에 대한 공식적 지향 6) 단체 중심의 참여가 갖는 장점과 단점
장인봉 (2014)	계량	의정부시	예산정보 공개수준 심의의견 반영수준 예산관련 교육수준

임혜경 외 (2014)	계량	수원시	<p>1. 정치·사회적 환경과 수용성 : 시민역량 단체장의 지원 시의회의 협력 공무원의 긍정적 태도와 지원</p> <p>2. 참여자의 역할 협력 지역주민의 적극적 참여 위원의 역량과 활동 NGO의 지원활동</p> <p>3. 시민의 참여수준 및 권한 : 제도설계 예산 전반의 참여권한 적정한 가용재원확보 예산 및 정보의 투명한 공개 교육과 홍보</p>
이지문 (2015)	질적	서울시	<p>다양성</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민참여예산위원회 위원 총 수,</li> <li>- 사회적 약자 참여</li> </ul> <p>개방성</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지원자 초과시 선정방법</li> <li>- 예산편성 권한 및 범위</li> </ul> <p>투명성(</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산회의 주체 조직</li> <li>- 주민참여예산위원회 운영조직</li> </ul> <p>심의성</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 동별지역회의 설치</li> <li>- 동별지역회의의 의사결정권한</li> <li>- 조정회의 설치</li> <li>- 조정회의의 조율권한</li> </ul>



## 4. 주민참여예산제도의 평가 및 효과에 관한 선행연구

### 1) 평가에 관한 연구

많은 외국학자들이 브라질 포르투 알레그레스의 참여예산제도 성과에 주목한다. 시정부와 시민사회의 파트너십 구축 효과나 참여예산제도가 민주적 거버넌스를 구축하고 사회적 약자를 위한 정책의 우선순위를 높였다는 것이 대체적인 연구 결과이다(안성민 외, 2009). Baiocchi(2001)는 포르투 알레그레스가 참여의 불평등 문제를 성공적으로 해결하고 정책결정의 정당성을 확보하였다고 평가하였다. 결과적으로 포르투 알레그레스는 빈곤한 지역의 환경개선과 공공재정의 강화라는 두 가지 목적을 달성하였다(안성민 외, 2007). 국내의 경우 국내의 사례를 토대로 구체적 성과를 측정하려는 일련의 연구가 진행되어 왔다.

위에서 언급하였듯이 주민들의 참여 정도와 그 역할을 평가한 연구들이 있었다(안성민 외, 2009; 곽현근, 2010)

정상호(2014)는 기존의 선행연구들을 통해 주민참여예산제도가 추구해야 하는 가치를 민주성의 원칙, 자율성의 원칙, 공공성의 원칙, 경제성의 원칙으로 꼽았다. 특히 서울시 참여예산은 25개 자치구와의 관계 속에서 함께 진행되는 것이 특이하다. 동 연구에서 공정성, 반응성, 투명성, 효과성을 중심으로 서울시 주민참여예산제도를 평가하였다. 공정성은 시민참여의 깊이와 폭과 관련된 것으로 참여자의 대표성과 관련되어 있다. 반응성은 정부가 시민의 참여 장치를 만들고 시민의 요구에 신속하게 대응하는 정도를 의미한다. 투명성은 자체 활동 보고서, 재무와 회계, 정책결정과정 등이 얼마나 투명하게 관리되고 있는지, 이를 감시하는 자체 감독기구나 모니터링 장치의 유무로 평가한다. 효과성은 능률과 효율성을 합친 개념으로 참여예산이 거둔 성과를 측정하는 작업이다. 효과성에 관해서 저자는 가시적 효과보다 중장기적 관점에서 평가하는 것이 필요하다고 하였다. 또한 효과성 관점에서 서울시 전체 예산의 0.21%에 불과한

참여예산의 규모를 더 확대해야 한다는 주장에 대해서는 반대하였다. 일반 공공행정을 제외한 사업비 기준으로 참여예산 비중은 0.25%가 되며, 이는 농림해양수산(0.32%)에 버금가는 비중이기 때문이다. 시민,공무원,집행부, 의회의 인식 전환과 상호학습 효과를 두고 있다. 시민들이 공동체와 공동선에 충분히 숙고할 수 있는 독립성과 판단력을 배양해야 한다고 주장하였다.

## 2) 효과에 관한 연구

Ebdon & Franklin(2006)은 예산참여의 주요 요소에 목표와 성과를 넣고 있다. 그는 기존의 선행연구들에서 나타난 효과들을 1) 냉소주의의 감소 2) 예산에 관한 참여자 교육 3) 예산제안을 위해 획득된 지원 4) 의사결정에 대한 투입의 결집 5) 자원배분의 변화 6) 신뢰강화 7) 공동체 의식의 창조 등으로 정리하였다.

일부연구에서 예산참여의 성과를 체계적으로 측정하고 있다. 이순향·김상헌(2011)은 주민참여예산제도 도입이 재정지출규모와 그 구성비에 어떤 영향을 미치는지에 관하여 분석하였는데 주민참여예산제의 도입은 재정지출규모를 감소시키는데 효과가 있는 것으로 나타났지만, 일반행정부, 사회개발비, 경제개발비의 세출예산 비중 변화에는 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타나 주민참여예산제가 예산에 대한 통제기능은 제고하였으나 대응성의 향상에는 크게 기여하지 못하였다고 결론내리고 있다. 정재호 외(2014) 역시 주민참여예산제도의 도입이 지방자치단체의 재정건전성 중에서 선심성 및 전시성 예산 증가에 통계적으로 유의하게 양의 영향을 미친다고 하였다. 이 외에도 권혁준(2013)과 이지문 외(2013)도 각각 주민참여예산제도의 도입여부가 청렴성과 부패성에 미치는 효과를 살펴보았다.

그러나 예산과정의 참여에 대한 결과가 명확하지 않다는 의견도 있다(Wang, 2001). 위의 정재호 외(2014) 연구에서도 주민참여예산제가 지방재정 건전성 통제장치로서 유효한 역할을 하고 있는지 살펴보았는데, 오

히려 선심성 및 전시성 예산이 증가하였으므로 선심성 및 전시성 예산의 통제장치로서 작용하고 있다고 평가하기 어렵다고 하였다. 실제로 2015.9.16. 행정자치부는 보도자료(“무분별한 행사·축제, 지방재정 축낸다”)를 통해 행사·축제 경비 절감 우수 단체를 발표하였다. 시도단위 1위 세종시 2위 광주광역시, 3위가 울산광역시, 4위 서울특별시였다. 또한 시 단위에서는 1위가 경상북도 안동시, 2위 충청북도 충주시, 3위 전라남도 광양시 4위 경상북도 경주시, 5위 경기도 성남시 순이었다. 이 중 특별히 주민참여예산제도가 성공되었다고 평가되는 지역은 없었다.

김관보 외(2011)는 예산편성과정에서의 시민참여의 목표와 성과의 명확화가 필요하다고 주장하였다. 예산편성과정에서 시민참여의 목표에 따라 참여자가 누구이고, 왜, 어떻게 참여하는지에 따라 크게 달라진다. 또한 참여목적에 따라 참여자 선별방식이나 참여방식도 달라진다. 주민참여예산제도는 참여적 개념이라는 민주성과 재정의 효율성이라는 개념이 함께 내포되어 있기 때문에 목표와 성과를 정의하는 것이 더 어려울 수 있지만 제도의 성격을 명확히 하는데 필요하다고 주장하였다.

주민참여예산제도의 관계자들(주민참여위원, 공무원, 의회의원)의 제도에 대한 인식을 조사한 장노순 외(2012) 연구에서는 주민참여예산제도의 효과를 지방자치발전, 예산배분 및 예산정보공개, 행정·재정관리의 측면에서 나누어 살펴보았다. 지방자치발전, 주민참여활성화, 위원회전문성·형식적 주민참여, 예산수요증가(3.54), 예산낭비 및 억제(3.22), 주민의견 적극반영, 집단간 갈등초래, 인기영합 예산편성, 지방예산 이해 도움, 예산정보 적시 제공, 쉬운 예산정보 제공, 집행부 권한 약화, 의회 심의권 침해, 의사 결정 지연, 행정업무 가중, 지방재정 투명성 제고(3.43), 지방재정 책임성 제고(3.19), 재정운영 주민참여 확대(3.48)로 나누어 설문조사를 하였고 그 결과 예산 수요 증가, 예산 낭비 및 억제, 지방재정 투명성 제고, 책임성 제고, 주민참여 확대 등이 높은 점수를 얻었다.

<표 2-12 > 주민참여예산제도 효과 및 평가에 관한 선행연구 정리

저자	방법론	효과 또는 평가 지표
안성민 외 (2009)	질적/ 설문지	주민들의 민주적 참여(참여의 범위, 참여의 방법) 참여의 결과가 재정운영에 미친 영향력 - 주민제안사업의 반영정도 - 분과위원회 우선순위 결정결과 분석 - 제도 시행 전후의 예산안 비교 검토 주민들의 참여 경험이 가져오는 변화 - 참여주민들의 참여인식 변화 / 참여 방법 변화
곽현근 (2010)	질적	CLEAR 모형
이순향 외 (2011)	계량	재정지출 규모 변화 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비의 세출예산 비중
허택희 (2014)	설문지	CLEAR 모형
정상호 외 (2014)	질적	공정성 : 참여자의 대표성 반응성 : 정부가 시민의 참여 장치를 만들고 시민의 요구에 신속하게 대응하는 정도 투명성 : 자체 활동 보고서, 재무와 회계, 정책 결정 과정이 얼마나 투명하게 관리되고 있는지, 이를 감시하는 자체 감독기구나 모니터링 장치 효과성 : 참여예산이 거둔 성과
정재호 외 (2014)	계량	선심성 및 전시성 예산의 축소
임혜경 외 (2014)	설문지	1. 주민들의 참여기회 확대 2. 예산의 투명성, 예산의 낭비요인 감소 3. 시와 주민과의 협력적 파트너십 구축 4. 시정에 대한 신뢰도 제고, 시정에 대한 참여의식 제고 5. 시민역량 강화, 마을에 대한 관심과 참여활성화 6. 예산참여 그룹의 형성 역기능

		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 예산요구의 증가</li> <li>2. 행정적 낭비</li> <li>3. 예산배분을 둘러싼 집단 갈등</li> <li>4. 개인의 이익 투입</li> <li>5. 단기적 관점의 운영</li> <li>6. 지방의회의 권한 침해</li> </ol>
--	--	---

## 제 3장 해외 및 우리나라 사례 검토

### 제 1절 해외사례

#### 1. 브라질 포르투 알레그레시

##### 1) 배경 및 도입

알레그레시는 인구 130만 명의 브라질 최남단 항구도시이며 산업화되어 상대적으로 부유하고 문맹률 90%로 국가 전체 평균보다 높은 사회적 경제적 지표를 갖고 있다(이정훈, 2011). 비록 주민 1/3이 빈곤층이지만 함께 연합하는 전통이 있으며 자발적 근린단체들이 활성화되어 있었다. 이 때문에 참여예산제도에도 적극적이었다. 또한 재정적으로 알레그레시는 상대적으로 부유한 도시이기 때문에 증가된 지방세 수입을 통해 주민들의 수요를 만족시킬 수 있는 재원을 확보할 수 있었다.

알레그레시에서 주민참여예산제도가 시작된 것은 브라질 고유의 정치 환경 때문이라고 볼 수 있다. 장기간 군부권위주의체제였었고 그로 인해 부정부패가 만연하고, 부의 분배의 불균형 등으로 사회가 매우 혼란스러웠다. 이러한 사회혼란을 막기 위하여 학자들과 사회개혁론자들이 제도 설계에 힘썼는데, 그들은 각자 다른 접근방식을 주장하였다. 공식 제도 개편을 주장하는 제도주의적 접근법과 시민사회와 개혁정치가들의 협력을 통한 급진적 개혁을 주장하는 시민사회 이론적 접근방법이 그것이다. 참여예산제도는 시민사회 이론적 접근법에 근거하고 있다(나중식, 2004)

##### 2) 운영 형태

알레그레시의 예산결정과정 참여 기구는 시민들의 토론을 지원하고 관리하는 행정조직, 지역에 기반을 두고 자발적으로 구성되어 있는 각종

단체들, 두 조직 사이의 중재와 상호작용을 담당하는 기구들로 구성되어 있다. 이정훈(2011)은 알레그레시에는 참여 불평등의 문제가 없는 것으로 보인다고 평가하였다. 예산 일부는 참여적 의사결정의 몫으로 할당하고 일부는 정부가 결정할 부분으로 남기고 지역별로, 의제별로 우선순위에 따라 가중치를 두어 약 35%의 사업예산을 지역 우선순위에 따라 배분하여 경제적 합리성을 높였다.

알레그레시는 직접민주주의와 간접민주주의 요소를 함께 가지고 있다. 거의 1년 간 논의하고 결정한다. 지역별·의제별 시민총회가 있고, 이러한 시민총회는 두 차례 소집된다. 시민총회를 거쳐 올라온 우선순위는 시민총회에서 선출된 평의원들과 시민단체, 공무원 대표로 구성된 참여예산 평의회에서 조정되고 결정된다. 예산평의회에서 의결한 것을 시정부나 시의회가 변경하지 못하도록 지속적으로 활동한다.

### 3) 평가

알레그레시는 주민참여예산제도에 매년 5만 여명 이상의 주민이 참여한다. 백인, 저학력자, 고령자, 저소득자들의 참여가 활발하고 개인보다는 매개집단 등의 일원으로 참여한다(이정훈, 2011). 먼저 긍정적인 측면은 예산운영에 있어 재정의 오용과 남용이 없어지고, 부정부패가 많이 사라졌으며, 예산결정의 공정성, 형평성 및 집행 효율성의 확보로 시민복지 개선효과를 보았다. 그러나 오히려 불평등이 심화되고, 도시 전체의 총체적 경제이익과 도시민의 기본적 욕구가 충돌하였을 때 조화롭게 해결하지 못한다는 한계가 있다.

## 2. 독일 리히텐베르크<sup>1)</sup>

### 1) 배경 및 도입

---

1) 폴뿌리자치연구소 이음 자료(이호, 2011) 참조

리히텐베르크는 베를린시의 12개 하위 행정구역 중 하나로 우리나라의 구(區)와 비슷한 지위이다. 동베를린 지역이며 2012년 기준 25만 8천명이며 25세에서 45세 미만의 젊은 층이 29%를 차지한다. 리히텐베르크는 13개의 구역(district)으로 구분되는데, 이는 2008년 주민참여 활성화를 위해 보다 구체적인 주민들의 이해가 반영되어야 한다는 취지에서 8개 구역이 추가된 것이다.

2011년 리히텐베르크 전체예산 규모는 인건비 등 경직성 경비를 제외한 사업예산이 5억6천만 유로이며 명목예산 94%를 제외한 6%정도가 주민참여예산으로 정해진다. 2011년 참여예산을 통해 정해진 예산의 규모는 3천2백만 유로이다.

리히텐베르크의 참여예산은 2005년 당시 자치단체장이었던 크리스티나 엠리크 시장의 정치적 의지가 정책적으로 실현된 것으로 평가한다(이호, 2011). 리히텐베르크의 참여예산은 예산 그 자체에 대한 투명성과 효율성보다는 리히텐베르크의 주민참여 활성화를 위한 여러 프로그램의 일환이라는 측면을 강조한다. 주민참여를 위한 시스템 중 ‘마을(Kiez) 위원회’는 자치적 조직으로 주민들의 의견을 수렴하고 행정과 주민들 사이의 교량 역할을 담당한다. 참여예산 과정에서 구역모임과 구역별 투표 등을 관리하기도 한다.

리히텐베르크는 주민참여예산제도 도입과정에 지방의회 의원들도 충실히 참여하여 큰 어려움 없이 제도가 도입되었다. 2005년 당시, 엠리크 시장은 참여예산 도입을 결정하기 위한 위원회를 구성하였는데, 이 때 이 위원회에 정당별로 무조건 1명씩 참여하도록 하였다.

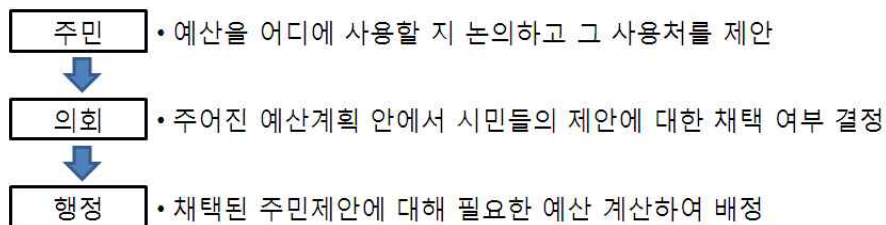
## 2) 운영 형태

리히텐베르크의 참여예산 작동체계를 보면 주민은 예산 사용에 관해 제안하고 의회가 그 제안을 채택할 것인지 결정하고, 마지막으로 행정부에서 채택된 주민제안에 대해 필요한 예산을 계산하여 배정한다. 주민들은 인터넷, 구역회의, 우편을 통해 제안할 수 있으며, 우편의 경우 각 구



역의 문제에 관한 것은 구역회의로 이관되고, 구 전체 차원에 관한 것이면 인터넷으로 이관된다. 각 구역별로 5개씩 13개 구역으로 해서 총 65개의 제안, 인터넷을 통한 10개가 합쳐져 총 75개가 리히텐베르크 지방의회로 올라간다. 그 전에 75개의 제안을 각 구역별 인구의 10%를 무작위로 추출하여 다시 설문조사를 하는데, 이는 특정 이익 집단에 의한 왜곡을 방지하고자 하는 것이다. 의회가 최종결정권을 갖지만 의원들은 채택 여부와 관계없이 모든 제안에 그 이유를 명확하게 설명해야 한다. 그 제안이 충분히 심의되었음을 주민에게 보여주어 주민들의 정치적 효능감을 키워준다. 그리고 이러한 정치적 효능감은 또 새로운 참여의 요인이 될 것이다. 결정된 예산제안의 내용들은 행정으로 보내져 공무원들이 필요 예산을 계산하여 예산편성안에 반영된다.

<그림 3-1> 리히텐베르크 참여예산의 각 주체별 역할



출처 : 이호(2011). p.5

특이한 점은 이러한 제안과 의회의 최종결정이 2년 후에 반영된다는 것이다. 이는 주민들의 충분한 참여를 보장해주기 위한 것이고, 소위 말하는 '심의성'을 보장한다.

마지막으로 특이한 점은 주민들이 직접 참여예산과 관련하여 평가워크숍을 갖는다. 의회에서 최종 결정을 하기 전에 열리는 이 워크숍에서는 지난 1년간의 참여예산 과정을 평가하고, 그 이후 결과 처리를 위한 위원회가 구성된다. 이 위원회가 처리한 후 행정청에 그 결과를 보내면, 행정청은 그 결과를 반영하여 다음 연도 참여예산 운영 과정에 이를 반영한다.

### 3) 평가

참여예산에 할당된 예산 규모는 전체 6%에 불과하며 참여 주민 수는 2007년 4,048명에서 2011년 8,130명으로 크게 증가하였다.

이호(2011)는 6년만의 경험으로 리히텐베르크의 참여예산 성과를 평가하기 어렵다고 하였다. 그보다 리히텐베르크 지방의원인 올겐 슈타인부르크의 말을 인용하였다. “주민들 몇 명이 참여예산 과정에 참여했느냐 하는 가시적인 것보다는 주민들이 함께 우리 지역이 어떻게 발전할 것인가에 대해 논의하고 참여하는 것 자체가 가장 중요하고 큰 성과로 보는 것이 타당하다.”

추상적 성과이지만 자체적으로 1) 사회통합 차원에서 외국 이주민들과의 갈등을 해결하는 데 기여하였고 2) 자신들이 거주하는 지역에 대한 주민들의 관심이 높아졌다. 3) 지역의 공동체성이 높아졌다고 평가한다. 한계가 있다면 젊은층의 참여부족과 경제적 극빈층과 부유층의 참여부족이다.

## 3. 스페인 알바세테<sup>2)</sup>

### 1) 배경 및 도입

먼저 스페인은 중앙정부와 17개의 광역지방, 2개 자치시로 구성되어 있다. 광역지방은 52개의 주로 구성되고, 주는 모두 8,000여 개의 시로 구성되어 있다. 알바세테 시는 라만차 지방의 알바세테 주에 속한 87개 도시 중 하나이며 주의 수도이다. 알바세테 시의 인구는 약 17만 명이며, 20여 개 정도의 마을(barrio)로 구성되어 있다. 이 마을 모두 주민협의회가 구성되어 있고 비공식적인 경로일지라도 행정청에 가장 영향력이 큰 조직이다.

2010년 기준 전체 예산은 약 1억4천7백만 유로이며 전체 예산 중 50%

---

2) 풀뿌리자치연구소 이음 자료(이호, 2011) 참조

는 알바세테 자체 세수 등 자체 수입으로 충당된다. 지출은 보통 시민들을 위한 예산, 시 운영 관련 예산, 공무원 인건비 등 3개 부문으로 각각 33%의 예산을 균등하게 배분하는데 참여예산을 통해 제안된 내용들은 이러한 구분에 제약되지 않는다.

스페인은 입헌군주제 국가이며 의원내각제를 채택하고 있다. 알바세테 시도 마찬가지로 의원내각제를 통해 행정부를 구성한다. 때문에 집권당 의원들은 각 행정 영역의 책임자이고 야당 의원들도 책임자는 아니지만 중요한 시의 결정에 참여하여 의회의 의원이지만 실질적으로 집행부의 기능을 수행한다.

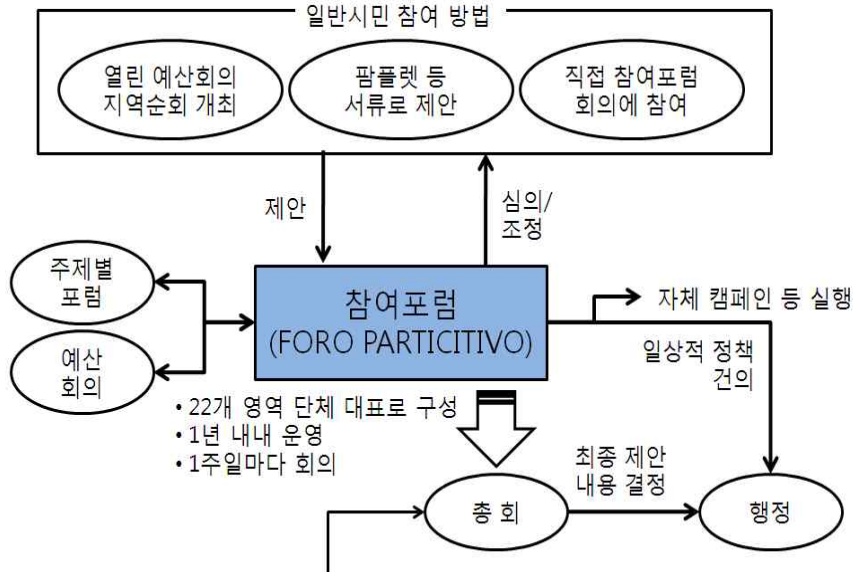
알바세테 시의 참여예산 도입 배경은 스페인 전체와 알바세테 시의 정치·사회적 상황 속에서 자연스럽게 이루어졌다. 스페인은 독재의 경험이 있어 직접 민주주의에 대한 갈망이 큰 상황이었다. 또한 독재정권 당시에 각 지역의 마을을 중심으로 구성된 합법적 주민협의회가 독재 말기에 큰 영향력을 행사하면서 다양한 시민 조직의 구성과 참여가 활발한 사회 분위기였다. 알바세테 시 역시 2000년에 약 500여 개의 시민조직이 있었다. 이호(2011)는 스페인의 참여예산은 전혀 새로운 정책이 아니라 기존에 있던 시민조직들의 영향력을 개방적으로 공식화한 것이라고 평가하였다. 알바세테 시 역시 시와 시민조직 간에 협약을 맺은 것은 2003년이지만 이미 2000년부터 시민조직들이 예산편성 과정에 참여하고 있었고 참여예산제도의 가장 핵심이라 할 수 있는 ‘시민 참여포럼(Foro Participativo)’은 2002년에 시작되었다.

## 2) 운영 형태

각종 위원회나 주민협의회에서 일상적으로 예산과 관련된 제안을 받고 행정청에서 수용여부를 결정한다. 그러나 예산에서 가장 핵심적이고 유일한 공식 통로는 참여포럼이다. 참여포럼은 22개 영역의 시민단체 대표들로 구성되며 참여포럼 위원 중 운영위원들은 일주일마다 운영위원회 의를, 2주마다 전원이 참여하는 예산회의를 갖는다. 두 달에 한 번은 직

접 지역 현장을 방문하여 예산회의를 개최하기도 한다. 참여포럼 모임에는 항상 행정의 재정담당 콘세할이 참석함으로써 참여포럼 자체에서 행정과 시민의 의견을 일상적으로 수렴·조정한다. 일반 시민들은 참여포럼에 참여하는 시민단체를 통해 제안하거나 참여포럼에 직접 양식을 갖춰 제안할 수 있다. 또는 직접 사전에 포럼 참여를 신청을 할 수 있고, 아니면 2개월마다 열리는 지역 예산회의에서 제안할 수 있다.

<그림 3-2> 알바세테 참여예산 작동 방식



22개 영역별 참여포럼 참여 단체 대표수의 8배 단체대표 + 일반시민 참여

출처 : 이호(2011). p. 19

참여포럼은 시민들의 제안을 ‘공익적 타당성’의 기준으로 심의·조정하여 이를 총회에 회부한다. 매년 예산편성 시기에 맞추어 개최되는 총회에서 최종적으로 결정된 예산 제안 내용들은 행정부에 전달되고, 행정부에서는 이를 반영하여 예산편성안을 확정한다. 이 때 행정부는 거의 수용하는 편이다. 2009년 전체 예산 1억9천만 유로 중 8천5백만 유로가 참여포럼을 통한 제안으로 결정되었다. 전체 예산의 50%를 넘는 비율이며 예산서에 참여포럼으로부터 제안되었음을 명시적으로 표기하여 시민들에

게 자신들의 의견이 충분히 반영되어 있음을 보여준다. 예산이 확정되어야 하는 시기는 12월 말이 보통이지만 반드시 지켜질 필요는 없다.

참여포럼은 22개 영역 (주민협의회 연합, 소비자, 문화, 장애인, 교육, 기업, 가정, 아동, 이주민, 청소년, 노인, 환경, 여성, 노동조합, 연대, 위생, 스포츠, 여가, 집시, 전문가, 대학, 사회운동과 반세계화)의 시민단체 대표들로 구성된다.

주민협의회 연합은 4명, 그 외 다른 영역에서 2명의 위원 선임을 원칙으로 하는데, 2010년에는 30명으로 구성되어 있다. 참여포럼의 위원 임기는 4년이다. 참여포럼은 5개의 실천위원회(도시계획과 주거위원회, 교육·문화·여가·체육위원회, 상거래 관련, 건강과 소비위원회, 사회통합, 평등과 참여 위원회, 지속가능성과 환경위원회)로 구성된다.

알바세테 시는 참여포럼의 독자적 운영을 위해 공간을 제공하고 2명의 인건비와 유지비, 각종 활동비(팜플렛 등의 인쇄비 포함)를 지원한다. 회의기록, 중요한 결정사항, 시민제안에 대한 처리 결과 등과 같이 참여포럼의 운영 과정은 모두 공개된다. 참여포럼에서 특이한 점은 어린이들로 구성된 참여예산 모임도 운영한다는 것이다. 각 학교 대표자들로 구성되며, 1년에 한 번 뿐이지만 항상 시장이 참여하고, 회의에서도 제안을 하고 이 제안은 성인들의 제안과 똑같은 중요성을 갖고 심의된다.

### 3) 평가

독일 리히텐베르크의 사례에서와 마찬가지로 스페인 알바세테의 주민참여제도 역시 예산의 투명성과 효율성 강화라는 차원보다는 참여민주주의를 활성화시키는 하나의 수단으로서 도입된 것이라고 평가할 수 있다 (이호, 2011). 때문에 성과 역시 더 많은 시민들이 참여포럼에 참여하고 알게하는 것, 보다 다양한 의견을 수렴하게 하는 것이며 앞으로의 목표도 이러한 방향성에 따른다.

단체 중심의 참여 방식은 장·단점이 있다. 스페인의 IBSA 연구원인 페르난데츠는 숙의(deliberation)가 가능하다는 장점이 있지만 적극적인 시

민 참여의 수가 제한될 수밖에 없다고 지적하였다.

## 4. 미국 세인트폴

### 1) 배경 및 도입

미국 미네소타주의 주도(州都)로 주 내에서 두 번째로 크다. 인구는 2013년 기준 약 29만 명이며 주민참여예산제도가 형성되기 전부터 이미 18개의 지역공동체 내에 50여 개의 지역공동체 기반 비영리조직이 결성되어 있었다(김판석 외, 2010). 이러한 조직들은 공식적·비공식적으로 미국의 정치과정에 미치는 영향이 컸다.

### 2) 운영 형태

세인트폴의 주민참여예산제도는 크게 지역의회(District Council)와 자본개선예산위원회(Capital Improvement Budget Committee)로 구성된다. 먼저 지역의회는 일반 지방의회와는 구별되는 것으로 관할구역의 경계를 지역공동체간의 협의에 따라 자율적으로 결정한다. 이러한 경계의 설정에 따라 지역의 성격과 주민들의 활동 내용이나 정도가 달라질 수 있다. 또한 이 지역의회는 동네 의회의 성격을 갖는다. 동네의회에는 주민을 넘어 다양한 이해관계자가 참여할 수 있다(김판석 외, 2010). 참여의 주체가 그 지역 거주민 외에도 근로자, 사업자, 재산소유자 등의 이해관계까지 확대되어 있다. 즉 '공간'의 개념을 중시하여 참여가 비교적 개방적이다. 또한 직업 정치인들이 아닌 아마추어 구성원의 자발적 참여를 바탕으로 지역의 이익을 옹호하고자 한다. 세인트폴의 주민참여예산제도에 있어 가장 중요한 요건은 주민들의 자율적 참여와 적극적 참여이다.

자본개선예산위원회는 18명으로 구성된다. 17개의 지역의회 대표자들과 시장의 임명과 시의회의 승인을 받은 1명의 위원으로 구성된다. 미래의 예산지출에 대해 심의하고 결정하는 역할을 한다. 장기적 관점에서

지역의 사회간접자본의 구축과 경제개발 및 사회개발에 대한 정책적 결정과 직결되는 사안을 다룬다(김판석 외, 2010). 또한 승인된 예산에 대한 개정안을 검토하기도 한다. 위원회는 시정의 정책영역에 따라 17개의 소위원회로 나뉜다. 소위원회에서 행정부 제출 예산안을 평가한 후 그 결과를 전체위원회에 제출한다. 전체위원회는 이 예산을 조정하여 시의회에 송부하고 시의회가 다시 논의한다. 이 과정에서 주민들의 의사가 예산에 적극 반영된다(김판석 외, 2010).

### 3) 평가

김판석 외(2010)는 이러한 제도의 정착에 지역공동체 조직들과 정치인들의 지속적인 노력이 있었다고 평가한다. 세인트폴에서 처음 이 제도가 도입될 당시에 시의회에서는 의회 이외의 기구가 예산 편성 과정에 참여하는 것에 부정적인 입장을 보였다. 그러나 그 당시 시장의 의지와 시민사회의 활발한 요구와 활동으로 지역의회가 도입되고 주민참여예산제도가 운영될 수 있었다.

현재 미국에서는 Participatory Budgeting Project도 시행중이다. 2009년 Participatory Budgeting Project라는 비영리법인을 설립하여 주민참여예산과 관련한 시민운동을 벌이고 있다.. 2009년 시카고 Alderman Joe Moore와 시작하여 2011년 뉴욕, 2015년 현재 브루클린과 오كل랜드에서 시행하고 있다.

## 제 2절 우리 나라 사례

학계에서 가장 많이 논의되고 있는 우리 나라 사례는 제일 먼저 시작된 광주광역시 북구와 울산광역시 동구이다. 2012년 주민참여예산제도로 대상을 받은 서울시 은평구도 많이 논의되고 있다. 좋은예산센터는 2013년 주민참여예산 조사 보고서에서 좀 더 다양한 지역의 사례를 소개하였다. 특히 참여예산 과정에서 의사소통을 활성화시키기 위한 사례들을 선정하였는데, 이 지역에는 최근 모범사례로 얘기되기 시작한 서울시 서대문구, 성북구뿐만 아니라 울산 북구, 경기도 안양시, 수원시 등이 포함되어 있다.

그 중에서도 광주광역시 북구의 사례를 보고자 하는 것은 뒤에서 논의할 대구광역시 북구가 광주광역시 북구의 모델을 참고했다는 회의록 발언이 있기 때문이다.

2003년 5월부터 광주광역시 북구는 구청장의 업무지시에 따라 예산부서를 중심으로 주민참여예산제도 도입을 준비하였다. 구의회에 제도 도입방안에 대한 사전설명회, 공무원 내부 자체 토론회 등 의회와 공무원을 설득하는 작업을 진행하였다(광주광역시 북구, 2004). 2003년 행정자치부가 '주민참여형예산편성제도'의 도입을 권고함으로써 더욱 힘을 받았다(곽채기, 2007).

### 1) 배경 및 도입

광주광역시 북구는 2003년 8월 공청회를 개최하여 주민참여예산제도와 관련한 공개적 논의를 하였다. 이를 통해 제도 도입이 공식화 되고 전문가나 시민단체와의 협력이 이루어졌다. 공청회 후 구성된 참여예산제연구회에는 지방재정전문가와 예산감시운동을 펼쳐온 시민단체책임자 등이 함께 참여하였다.

조례 제정은 2004년이지만 그 전에 광주광역시 북구는 2003년 시민단체의 조례안을 토대로 주민참여예산제도를 시행하였다(박광우, 2005). 예



산 관련 정보를 공개하였고, 주민들을 상대로 설명회를 개최하였다. 또한 예산참여시민위원회를 구성하고 이를 통해 수렴된 주민의견을 조정 및 반영하기 위해 '지방재정계획심의위원회'의 심의를 거쳤다(곽채기, 2007).

이러한 경험을 바탕으로 주민참여예산 조례 제정을 준비하여 2004년 '광주광역시북구주민참여예산제운영조례'를 제정하였다. 주민참여예산제도를 전국에서 최초로 지방자치단체 스스로 만들었다는 점에서 모방적 제도화의 대표적인 예이다.

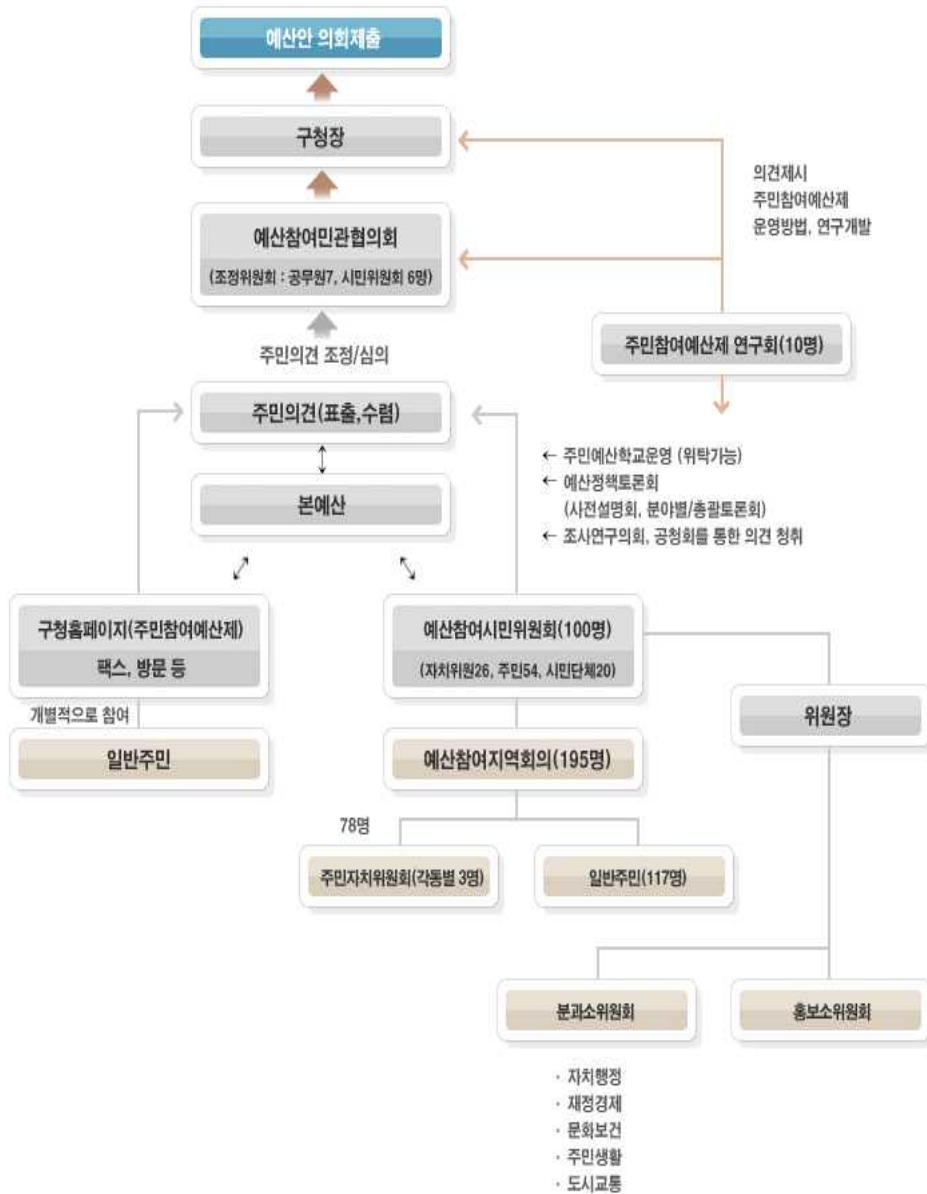
## 2) 운영 형태

광주광역시 북구는 예산참여시민위원회, 예산참여지역회의, 예산참여민관협의회, 주민참여예산연구회 등으로 구성된다(이정훈, 2011).

예산참여지역회의는 동별로 7명에서 12명까지 198명으로 구성되며, 구성원의 다양성을 위하여 성별의 비율, 연임의 비율, 직업별·연령별로 구성원의 수를 정해놓았다. 여기에서는 예산편성 방향과 부문간 지출 우선순위에 대한 의견수렴, 세입세출예산 편성과 관련 주민의견 수렴·집약하는 활동, 결산보고에 대한 의견수렴, 시민위원회 구성을 위한 위원 추천 등의 활동을 한다. 예산참여시민위원회는 5개 분과위원회(자치행정, 재정경제, 문화보건, 주민생활, 도시교통분과)로 100명 이내로 구성된다. 지역회의에서 80여 명 정도 추천하고 나머지는 비영리민간단체에서 추천한다. 지역회의와 마찬가지로 연임·성별·직업별·연령별·비영리단체의 성격별로 다양하게 구성한다. 예산편성 지침에 대한 의견수렴, 예산편성 과정에 참여하여 예산안에 대한 의견을 제출한다. 또한 주민들을 대상으로 예산에 대한 교육을 실시하고 예산정책 토론회 등을 개최하며, 결산 설명회에 참여한다. 예산참여민관협의회는 공무원과 시민위원회 12인 이내의 위원으로 구성되며 구청장이 위원장을 맡는다. 주민들의 의견을 예산편성에 반영하기 위해 수렴된 주민들의 의견을 심의 및 조정, 예산관련 구청장이 부의하는 사항 등을 검토한다. 주민참여예산연구회는 제도의 효율적 운영, 역기능 방지 등 지속적인 제도의 발전을 위해 연구한다.

광주광역시 북구의 주민참여예산제도는 의견수렴과 토론이 활성화 되어 있다(이정훈, 2011). 주민들이 지역회의나 정책토론회 또는 개별적으로 예산편성에 대한 의견을 제출하고, 제출된 의견은 예산참여시민위원회의 토론을 통해 검토되고 최종적으로 예산참여민관협의회의 조정을 거쳐 예산안에 반영되고 있다. 시민위원들이 지방자치단체의 예산안 전체를 검토하거나 결정과정에 참여하는 것은 아니므로 제한적으로 의사결정 과정에 참여하는 것이다(이정훈, 2011). 광주광역시 북구는 민관협치형의 대표적인 성공사례이다(곽채기, 2011).

<그림 3-3> 광주광역시 북구 주민참여예산제도 구조



출처 : 광주광역시 북구청 홈페이지(<http://life.bukgu.gwangju.kr>)

도입 전부터 제도에 대한 설명회, 공청회를 통해 주민들을 상대로 제도에 대한 홍보 및 교육을 실시하였다. 또한 실제 제도를 운영하는 과정

에서 주민참여예산학교를 연 2회 운영한다. 지역회의 및 시민위원회 위원들을 대상으로 예산실무, 참여방법, 위원 직무교육 및 사례, 분과별 토론회 등을 통해 시민참여위원회의 전문성을 제고하고자 한다. 또한 지역 주민들의 참여를 보장하기 위해 각 실·과·소별로 제출하는 모든 예산요구서와 사업별 예산서를 인터넷과 지역회의 및 시민위원회를 통해 완전히 공개하고 있다.

주민의견을 수렴하고 여러 검토과정을 거쳐 의견을 제출한 주민에 대해 검토결과를 12월쯤 통보한다. 참여에 대해 감사를 표하고 소정의 보상을 한다. 참여한 시민들에게 그 결과를 알려줌으로써 적절한 대응성을 보여주고 있다.

### 3) 평가

2004년에 제정된 조례에 따른 주민참여예산제도는 지역주민들의 참여가 '협의'수준에 그치는 한계가 있었다(곽채기, 2007). 2005년 6월 시민토론회를 열어 지속적으로 참여예산제도의 한계와 문제점을 발전적으로 극복하고자 하였다. 곽채기(2007)에 따르면 광주광역시 북구는 2007년 까지 총 3단계를 거쳐 발전하고 있다고 평가하였다. 또한 2011년부터는 주민참여범위를 결산분야 및 추경예산까지 확대하는 등 지속적으로 환류하는 시스템을 갖추고 있다. 주민참여예산제연구회는 조직의 측면이면서 동시에 참여활성화 노력의 측면으로 볼 수 있다. 교수, 의회 의원, 시민단체, 공무원 등으로 구성된 10명의 위원들이 주민참여예산제 운영 조례 개정을 연구하거나 역기능 해소방안을 강구, 효율적인 운영방안들을 연구하는 역할을 한다.

처음 제도의 도입을 주도한 것은 자치단체장으로 공무원과 의회를 적극적으로 설득하였다. 그러나 광주광역시 북구의 사례에서는 설명회나 공청회를 통해 예산감시를 하던 시민단체들과 관련 전문가들이 그 이전부터 적극적인 활동을 하였으며 도입과정에서도 함께 노력한 부분이 많다(박광우, 2005).

## 제 4장 연구문제 및 연구방법

### 제 1절 분석대상 및 자료

정재호 외(2014)는 재정과 관련된 선행연구들을 정리하여 재정에 영향을 줄 수 있는 요인들을 다음과 같이 정리하였다.

<표 4-1> 재정에 영향을 주는 요인들

구분	변인
정치·행정적 요인	지방자치단체장의 소속정당 단체장의 개인적 특성 지방자치단체 공무원 수
경제·재정적 요인	재정지출 규모 재정자립도
사회·문화적 요인	도시화율 지방자치단체 크기 고령인구 비율
환경적 요인	IMF금융위기, 지방선거 등

출처 : 정재호 외(2014)

주민참여예산제도는 ‘재정’이라는 관점과 ‘참여’라는 관점을 모두 고려해야하는 바, 위의 요인들을 직접적으로 고려하지는 않아도 비교의 대상을 선정함에 있어서 위의 요소들을 고려하였다.

먼저 활성화 된 지역으로 서울특별시 은평구, 울산광역시 동구, 대전광역시 동구, 광주광역시 북구, 경기도 수원시를 택하였다. 그리고 활성화 되지 않은 지역은 신문기사를 검색하여 주민참여예산제도 신청 건수가 1~2개여서 거의 되지 않거나 실제 반영 금액이 0인 곳들을 선정하였다. 부산광역시 동구, 사하구, 강서구, 연제구, 동래구, 대구광역시 본청, 대구광역시 북구가 그것이다.

<표 4-2 > 각 자치단체별 현황

구분	도시	재정 자립도	고령화	자치단체장 정당	투표율 <sup>3)</sup>	선거권 자 수
성공 했다는 평가	서울은평구	22	13.41	민주당	56.2	45,885
	울산동구	31.2	7.07	통합진보당 →새누리	58.2	13,913
	대전대덕구	18.7	10.46	새누리	52.3	16,232
	광주북구	14.1	10.99	새정치	55.8	39,514
	경기수원시	59.6	8.05	새정치	54.7	80,148
잘 안 된다고 평가	부산동구	17.2	20.61	새누리당	57.4	10,356
	부산사하구	19.2	12.29	새누리당	53.8	24,150
	부산강서구	50.3	13.3	새누리당	57.3	4299
	부산연제구	22.4	14.13	새누리당	57.8	17,958
	부산동래구	22.7	13.42	새누리당	57.9	19,290
	대구분청	47.7	12.17	새누리당		
	대구북구	20.5	10.62	새누리당	51.8	32,907

다음과 같은 분석 결과를 토대로 서울 은평구와 대구 북구의 사례를 비교분석하기로 한다. 서울특별시 은평구는 서울특별시에서 최초로 도입하여 시행한 곳이며, 실제로 운영이 되는 곳이다. 또한 사회적 기업과 같이 주민참여, 주민자치로 워낙 유명한 지역이기 때문에 주민참여라는 관점에서도 활성화된 곳으로 평가할 수 있다. 이와 재정자립도, 고령화 비율, 투표율 등에서 유사한 대구광역시 북구는 조례를 제정하고 나서도 약 3년 간 운영되지 않았으며 2015년 현재 처음 주민참여예산제도를 운영하였다.

주민참여예산제도에 대한 분석 자료는 각 기초자치단체의 홈페이지에 게재되어 있는 연 주민참여예산 운영계획서와 결과보고서 그리고 주민참여예산위원회 및 분과위원회 회의록을 활용한다. 다만 제도가 활성화되

3) 2014년 6월에 치러진 6월 지방선거 기준

어 있지 않은 경우에 지방자치단체의 기록으로는 확인할 수가 없는 바, 지자체 의회의 회의록을 통해 살펴보기로 한다. 또한 참여주체들의 노력은 관련자들의 인터뷰를 통해 보완하였다.

## 제 2절 분석모형

선행연구들을 정리하여 다음과 같이 분석 틀을 정하였다. 먼저 제도를 도입하게 된 사회적 맥락이 무엇인지를 살펴보고 제도 자체의 내용과 구조를 분석할 것이다. 그 후에 참여자들, 즉 도입 및 운영하는 주체의 노력과 시민의 참여 측면에서 분석을 해보고자 한다.

〈표 4-3〉 연구분석 모형

도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 배경 및 과정</li> <li>· 강압적 : 법규 강제</li> <li>· 모방적 : 지방자치단체장</li> <li>· 규범적 : 시민운동</li> </ul>		
제도	의사결정 구조	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 참여수준이 정보제공 수준인지</li> <li>- 주민참여조직에 무엇이 있는지</li> <li>- 예산편성권의 공유수준이 어느정도인지</li> <li>· 의견수렴형</li> <li>· 주민협의형</li> <li>· 민관협치형</li> <li>· 주민주도형</li> </ul>	
		제도	실제
	참여활성화 노력	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 홍보 및 교육 (주민참여예산학교 실시, 그 외 홍보 등)</li> <li>- 재정정보 주민 접근성</li> <li>- 평가환류시스템 구축 여부</li> </ul>	
운영 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 실제 운영 노력</li> <li>- 의회와의 관계</li> </ul>		
참여 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민 참여 정도</li> </ul>		

## 제 5장 사례분석

### 제 1절 서울특별시 은평구

#### 1. 도입배경 및 과정

서울시 은평구는 2010년 12월 30일 서울시 최초로 ‘주민참여기본조례’를 공포하고 2011년 8월 5일 ‘주민참여위원회 운영조례’를 제정 및 공포하였다. 제 1기 주민참여위원 120명으로 위원회를 구성하였고, 같은 해 9월 약 열흘 간 참여예산 지역회의를 운영하였다. 같은 해 11월 11일에는 전국최초로 주민총회를 개최하였으며, 2012년 3월 구정 주요업무 결재시에 주민참여위원회와의 협의를 의무화하였다. 2012년에는 참여예산 주민제안사업에 모바일 투표를 도입하였고, 역시 주민총회를 개최하여 주민제안사업의 우선순위를 결정하였다. “2012년 지방자치단체 예산 효율화 우수사례 발표대회”에서 대통령상을 수상하였고 그 이후로 주민참여예산제도의 성공적인 사례로 많이 논의되고 있다.

은평구는 2010년 지방선거에서 주민참여예산제도를 공약으로 내걸었던 지방자치 단체장이 당선되면서 주민참여예산제도를 빠르게 도입하였다. 취임 6 개월 만에 제도화되었다. 2010년 7월에 구정에 주민이 참여할 수 있는 방안을 마련하기 위해 ‘참여구정추진반’을 신설하여 운영하였고, 같은 해 8월에 주민참여 준비위원회를 구성하였다. 준비위원회는 주민참여 기본조례 제정 준비 및 주민참여 활성화 방안을 마련하는 것이었다. 이후 총 10번의 준비위원회 회의를 거쳐 주민참여기본조례안이 제정 검토되었으며, 준비위원 7명으로 구성된 소위원회를 구성하여 주민참여 기본조례안에 한 축조심의와 기본 조례안을 확정하여 같은 해 9 월 28일에 전체회의를 통해 안을 결정하고, 2010년 12월 30일 서울시 최초로 주민 참여 기본조례를 제정 공포하였다.

서울특별시 은평구는 도입과정에 있어 지방자치단체장의 선거 공약과



그를 실행하기 위한 동기가 가장 크게 작용한 ‘모방형’ 으로 볼 수 있다.

## 2. 제도

### 1) 조례

행정자치부 모델 중 서울시 은평구는 모델 3, 독자적인 조례의 형태를 갖는다. 은평구 조례안의 특징은 ‘주민참여예산 조례’가 아니라 ‘주민참여조례’라는 주민참여 일반의 형태를 갖는다는 점이다.

주민참여의 목적으로 주민참여 목적으로(제1조) 주민의 구정참여 활성화를 통해 주민참여의 기본 사항을 정함으로써 주민과 구가 협력하여 참여 가치를 통한 삶의 질을 향상시키고 행정의 민주성과 투명성을 높여 지역공동체발달을 도모하는 것을 정하고 있다. 여기서 ‘주민참여’란 구정의 의제설정에서부터 집행·평가까지 모든 역할에서 주민의 의사를 반영하고 협력하는 것을 말한다.

주민참여의 기본원칙으로는 주민의 자발적인 참여에 의해 주인이 되고 구가 협력하는 ‘주민주도의 원칙’, 주민과 구가 상시적으로 교류하고 협력하는 ‘상시참여의 원칙’, 주민참여 제도의 비효율성 극복과 참여자치의 체계를 만들어나가기 위한 ‘통합 운영의 원칙’을 세우고 있다.

조례상 주민들은 정책기획(제 9조) , 예산 편성(제 10 조), 구정 평가(제11조)를 할 수 있다. 또한 절차의 투명성과 관련하여 회의, 회의 내용 결과 등을 법령과 조례에서 정한 경우를 제외하고는 홈페이지 등에 공개할 것을 정하고 있다(12조).

### 2) 의사결정구조

은평구는 2010년 12월 주민참여 기본조례 공포이후, 2011년 8월 주민참여위원회 운영조례를 제정하면서 참여예산위원의 위촉 등 본격적인 활동을 시작하였다. 은평구는 주민참여일반을 규정하는 형태를 하고 있으

며, 이러한 주민참여제도 활성화를 위해 주민참여위원회를 두고 있다. 정책기획시민위원회, 구정평가 시민위원회, 그리고 참여예산시민위원회를 두고 있으며, 그 중 참여예산시민위원회가 주민참여예산의 중심이다.

은평구는 참여예산 지역회의, 참여예산시민위원회를 두고 있다. 먼저 참여예산 지역회의는 주민들이 우리 동네에 필요한 사업을 제안하고, 지역문제 해결을 위한 주민들의 다양한 의견수렴과 지역의제 추진을 위한 예산관련사항 논의 및 제안 등의 역할을 한다. 지역회의 위원 및 참여를 희망하는 주민 누구나 참석이 가능하며, 상시 운영하되 주민제안 선정을 위해 5~7월에 집중 운영된다. 동별로 연 5~6회씩 총 125회를 개최하였다(은평구, 2013). ‘주민참여예산 운영 매뉴얼’을 발간하여 지역회의의 중요성과 역할, 구체적인 운영절차들을 소개하고 있다. 이러한 지역회의는 광주광역시와 비슷하면서도 별도로 구성하는 절차가 없이 누구나 참석 가능하다는 점이 다르다.

참여예산시민위원회는 100명인데, 그 중 60명을 공개모집한다. 100명의 위원이 8개 분과로 각 13명 이내로 구성된다. 본예산과 추경예산 편성시 해당부서의 팀장으로부터 사업설명을 듣고, 예산의 적정 여부, 사업의 효과 등을 논의하여 대안 제시, 예산삭감 및 조정, 사업의 우선순위 등을 협의·조정하고, 주요사업 계획수립시 의견수렴·제시, 업무분야별 사업 제안 및 건의 사항 제출 등의 역할을 한다. 회의는 상시 개최하며, 예산편성 기간인 9~10월에 집중 운영된다.

구정의 주요사업계획의 수립, 추진, 최종 마무리까지 참여예산 분과 위원의 의견을 의무화하고, 각 부서 공무원들도 주요사업 계획서 등을 구청장에게 결재 받기 전에 참여예산위원의 협의를 받아야 한다. <그림 4-1>에 민관협의회를 개최한다고 나와 있는데, 별도로 민관협의회를 구성하는 것이 아니다. 운영계획상 10월에 참여예산 주민총회를 열어 사업 우선순위를 결정한 후에 다음해 예산편성관련 분과위원회를 집중 운영하여 11월에 예산안을 제출한다. 조례 제 14조 분과위원회 규정을 보면 분과위원회는 원활한 운영을 위해 각 부서별 담당자를 지정하고, 더 나아가 부서별 중요한 사업계획 수립 및 집행 등에 함께 참여할 수 있다. 이

를 통해 업무 흐름에 있는 민관협의회는 분과위원회의 회의이되 각 부서별 담당자가 함께 하는 과정으로 볼 수 있다.

은평구의 주민참여예산제에서 독특한 점은 주민총회를 개최하여 주민 제안사업의 우선순위를 일반주민들의 직접 투표로 결정한 적이 있다는 것이다(은평구, 2013). 이러한 주민총회는 전국 최초로 2011년에 시행되었고, 2011년에는 700여명이 참석하여 24개 주민제안사업 중 20개를 선정하였다. 2012년에는 사전에 선정된 동별 투표인단 1,600명과 주민참여위원 120명이 참여하였고 동별 홍보부스에 방문하여 사업 설명을 듣고 맘에 드는 5개를 투표하는 방식으로 운영되었다. 현장투표와 모바일투표를 합산하여 32개의 우선순위를 결정하였다.

위와 같은 논의를 정리해보면 서울시 은평구는 정부 표준 조례안 중 모델안 3이며 주민주도형 참여예산제라고 평가할 수 있다.

<그림 5-1> 은평구 주민참여예산제도 구조



출처 : 은평구 주민참여예산제 홈페이지(<http://yesan.ep.go.kr>)

### 3) 참여활성화 노력

은평구 의회 회의록을 보면 조례제정 이전부터 주민참여예산학교를 시행하여 주민들에게 주민참여예산제도를 홍보하고 교육하였다.

그래서 결과적으로 말씀드리자면 효율적인 시행규칙을 위한 다양한 논의들을 앞으로 지속적으로 공청회 등을 통해서 주민과 전문가의 의견을 듣도록 하겠습니다.

다음으로 참여예산학교 운영실적에 대한 여쭙셨습니다.

올해 참여예산학교를 9월 30일부터 10월 26일까지 약 한 달에 걸쳐서 운영을 했습니다.

39명이 참여를 했고 이중 34명이 수료했습니다.

이분들에게는 향후 주민참여위원회에 참여할 수 있는 그런 길을 적극적으로 모색해드릴 생각입니다.

또 앞으로 어떻게 운영할 것인가 여쭙셨는데요.

내년에도 연중 4회 정도 우리구 예산운영에 관심있는 지역주민들을 대상으로 참여예산학교를 운영하고자 합니다.

일반적으로 기수별로 주2회 8일과정 정도를 생각하고 있습니다.

교육의 주관은 희망제작소 등 외부 기관에 위탁할 계획입니다.

- 2010.12.8. 김영우 구청장 발언 중,

은평구 주민참여위원회 운영 조례 제 20조는 예산학교에 관해 규정하고 있다. 구청장은 위원들의 전문성 확보를 위해 예산학교를 운영하며, 예산위원들은 반드시 예산학교를 수료하여야 한다. 2010년 10월에 운영된 제1기 참여예산학교는 참여예산에 대한 기초적인 이론 교육을 바탕으로 시작되었고 총 34명의 수료자를 배출하였다. 제2기는 2011년 4월에 운영되었고, 36명의 수료생을 배출하였으며 참여예산에 대한 이해를 높이고 가상분과회의를 통한 참여예산 실습을 할 수 있는 시간을 가졌다. 이렇듯 은평구 참여예산학교는 매 기수마다 새로운 수업방식을 적용하고, 보다 다양한 계층의 주민을 대상으로 운영되었으며, 2012년까지 참여

예산학교 4회, 청소년 참여예산학교 1회, 총5회를 실시하였고, 271명의 수료자를 배출하였다. 이들은 현재 해당지역의 지역회의나 참여예산위원으로 활동하고 있다(은평구, 2013).

최종 심사 결과를 홈페이지에 게시하고 있으며, 주민참여예산학교 강의 자료에서 자체 제도를 평가하는 항목이 있지만 조례상 자체 평가 및 환류 체계는 구비되어 있지 않다. 그러나 실제로 매년 말 제도를 평가하는 워크숍을 운영하며 참여예산위원회를 중심으로 평가 및 개선 노력을 하고 있다.

### 3. 운영주체의 노력

2014년 발표에 의하면 은평구는 지방자치단체 재정자립도의 평균에도 미치지 못하는 22.1%이다. 서울특별시 25 개 자치구 에서도 22위에 머물러 있는 것이다. 이것은 곧 은평구의 모든 사업은 자체 사업으로 기획하고 수행할 수 있는 사업이 거의 없다는 의미이다, 결국 은평구 사업의 주요 부분이 중앙정부나 서울시와의 관계에서 거의 결정되어지는 상황에서 은평구 내에서 시행되고 있는 주민참여예산제도는 의미가 없거나 불필요해 보일 수 있다. 은평구의 산 복지비 지출이 약 60% 이상을 넘어서고 인건비를 포함한 경직성 경비가 30%를 육박하는 가운데서도, 10%의 가용예산에서 10억 의 참여예산 사업비를 책정한다는 것은 그만큼 재 자치단체장의 의지가 확고하기 때문에 가능하다.

2010년 조례 제정당시 김영우 구청장의 소속정당은 민주당이었으며, 의회는 18명의 의원 중 새누리당 9명, 새정치민주연합 9명으로 구성되어 있었다. 의회는 낮은 재정자립도에 따른 실효성이나 급한 추진일정 등으로 우려의 목소리를 내기도 하지만 전반적으로 반대하는 입장은 아니며 구청장이 적극적으로 의회에 출석하여 주민참여예산제도의 필요성과 조례제정의 중요성을 설파하였다.

*존경하는 이현찬 의장님! 그리고 구의원 여러분!*

참여예산제를 도입하여 주민들이 직접 지역사회의 우선순위를 결정하는 재정민주주의 이념을 구현해 나가고자 합니다.

‘은평제창조 주민참여위원회 준비위원회’를 구성하여 주민참여 기본조례 제정을 위한 논의를 하였으며 구의회 보고와 주민공청회도 개최한 바 있습니다.

주민참여제도는 언뜻 주민의 대표기관인 구의회와 지역사회가 갈등하는 것으로 비칠 수도 있습니다.

행정의 입장에서 보더라도 더 많은 노력이 든다고 보입니다.

그러나 주민참여제도를 통하여 대의민주주의의 한계를 극복할 수 있고 지역공동체의 문제는 주민 스스로 풀어 간다는 주민자치의 근본 취지에도 전적으로 부합한다고 할 수 있습니다.

주민참여 조례 제정에 의원님들의 적극적인 성원을 기대해 봅니다.

-2010.12.2. 본회의기록 중

또한 서울 은평구의 주민참여제도가 또 다른 점은 ‘희망마을 담당관’이라고 하여 주민참여예산제도를 비롯한 주민참여제도를 담당하는 부서를 별도로 두고 있다는 점이다. 많은 선행연구들에서 행정부의 수용성이 주민참여예산제도의 성과에 영향을 미친다고 평가하고 있는데, 은평구는 전담부서를 만들어 민관이 적극적으로 협력할 수 있도록 하였다.

현재 은평구 주민참여예산위원으로 활동하고 계시는 한 지역 위원장님 역시 비슷하게 평가하였다.

“은평구 주민참여예산제도는 김영우 자치단체장의 공약사업이었고 그 실행 의지가 강력했기 때문에 이만큼 될 수 있었다고 생각한다. 또한 희망마을 담당관을 전적으로 둔 게 우리나라에서 처음이고 지금은 성북구나 다른 마을에도 두고 있다. 전담 부서가 따로 있으니 교육도 원활하게 할 수 있다. 5시간씩 5주 동안 교육 받으며 동네를 바라보는 시야의 폭을 넓힐 수 있다”

-인터뷰 중에서-

#### 4. 참여주체의 노력

서울 은평구의 주민참여가 빠르게 성장하게 된 배경은 은평구의 시민 단체들이 연계하여 주민참여제도를 통로로 하여 지방자치에 참여하고자 했기 때문으로 평가되고 있다. 선행연구들에서는 시민단체 활동가들이 주도하여 활동을 이끌고 있다고 평가한다. 그러나 인터뷰에서는 그러한 인식들이 많고 실제로 시민단체 출신 사람들이 많기는 하지만 그것만으로 설명하기는 어렵다고 답하였다. 인터뷰에 응한 위원장님 역시 시민단체 출신은 아니지만 기존에 주민자치위원으로 활동하면서 자연스럽게 참여하게 되었다고 답하였다.

“은평구 시민단체의 역할이 매우 크다는 인식이 강하고 시민단체 사람들 참여가 많기는 하지만 나는 크게 관심은 없다. 나는 주민자치위원으로 기존에 활동하고 있었고 봉사하면서 많이 접했고 그 중 알고 지내던 예산 위원이 제안을 하여 하게 되었다. 주민참여예산제도가 제대로 이루어지고 있는지 한 번 보고 싶기도 했고 실제로 예산에 영향을 주는 지 궁금하였다. 시민단체였다기 보다는 나같이 지역사회를 위해 관심을 갖고 있는 사람들, 지역을 위해 봉사해야겠다는 개인적인 동기가 큰 것 같다.”

“공통체, 협동조합, 사회적 기업으로 은평구가 유명하니까. 산새마을 같은 경우도 살고 있는 사람들이 협동해서 만들어낸 것 보면 주민들 내면에 그런것들이 남아있지 않나. 지역자체 특성이 좀 이점이 있었던 거 같다”

-인터뷰 중에서-

예산위원으로 활동하려면 반드시 참여예산학교 교육을 이수해야 한다. 또한 은평구의 주민참여예산제도는 주민들의 참여가 활발하다는 평가를 받는다. 은평구 자체적으로 주민총회를 열고, 모바일 투표와 같이 주



민참여를 확대할 수 있는 제도를 마련하고 있다. 은평구(2013)의 자료에 따르면 2012년 지역회의를 거쳐 주민총회를 통해 사업의 우선순위를 결정하는 과정에 참여한 주민은 모두 3,000명이었다. 녹번동 위원장님 역시 인터뷰 내내 주민참여예산제도의 ‘주민들의 참여’를 강조하였다.

“주민참여예산제도의 목표는 ‘주민들의 참여’를 보장하는 것이다. 그리고 활동하면서 가장 어려웠던 것 역시 주민들의 참여를 독려하는 것이었다. 민이 관을 불신하였다. 제대로 하겠나 싶고 내가 투입하는 시간과 열정에 비해 과연 달라지는 것이 있을 것인가에 대한 불신 때문에 참여를 하지 않았다.”

“처음에는 직능단체들을 중심으로 행정에 관심이 많았던 사람들이 참여하였기 때문에 익숙한 얼굴들이 많았지만 4-5년 되니 일반 사람들의 참여를 많이 이끌어냈다.”

“일반 주민들은 일반 위원으로서 지역회의에 참여할 수 있다. 문제점 발견하고 제안하는 정도이다. 물론 위원장을 하면 시간과 열정이 좀 더 필요하지만 나는 개인적으로 괜찮은 정도라고 생각한다. 거주지, 사업장 모두 다 위원이 될 수 있다. 다만 지역회의가 낮이다 보니 직장인들의 참여가 좀 어려운 한계는 있어서 역 앞에서 피켓 들고 전단지를 나눠주는 등 사업 홍보를 열심히 한다. 저번에는 가정통신문으로 보낸 적도 있다.”

“모바일 투표는 동 간에 투표율 경쟁이 나타나더라. 좋은 제도였지만 잘못된 부분도 있어서 경쟁적 모바일 투표보다는 질적 향상을 추구하고자 해서 요즘에는 안하고 있다.”

-인터뷰 중에서-

## 5. 평가

서울특별시 은평구의 주민참여예산제도는 도입 당시 자치단체장에 의해 도입되었고 강력한 추진 의지를 통해 실제로 운영되었다. 제도 역시 주민주도형 참여예산제로서 주민들이 참여할 수 있는 범위가 넓고 쌍방향 소통방식을 택하고 있다. '희망마을담당' 부서를 만들어 주민참여예산제도를 도입하고 정착시키는 데 적극적이었다.

특히 서울특별시 은평구의 주민참여예산제도는 지역회의가 잘 발달되어 있는 것을 주목해볼 필요가 있다. 누구나 참여할 수 있고 인터뷰에서도 일반 시민들의 참여는 주로 지역회의에 참여하는 형태라고 하였다. 일반적으로 주민참여예산제도의 예상되는 문제 중 하나가 이러한 지역들의 이기주의로 인해 갈등이 심화되는 것이었는데, 인터뷰에 응하신 위원장님은 처음에는 그렇지만 제도에 참여함으로써 점점 배울 수 있고 보다 크게 볼 수 있도록 기존의 경험자들이 교육하면서 함께 이끌어 나갈 수 있는 부분이라고 답하였다.

*“지역회의는 30명 정도 참여한다. 초반에는 위원이 없어서 고생이었지.. 한 사람 당 5개만 해도 150개의 안건이 나온다. 가장 높은 우선순위를 차지하기 위해서는 비교적 그 지역 전체가 만족할 수 있는 내용이어야 한다. 물론 처음 참여하는 사람들은 자기 지역만 좁게 보는 경향이 있다. 그러나 그런 사람들은 함께 교육해서 이끌어 나가야 한다. 이기적으로 나가는 것을 말리고 보다 큰 이익을 추구할 수 있도록 하는 것이다.”*

-인터뷰 중에서-

서울특별시 은평구의 주민참여예산제도는 의사 결정 구조 자체가 주민들의 참여를 충분히 끌어내고 수용하고자 한다. 뿐만 아니라 운영 주체들과 참여하는 주체들 역시 의지가 있고 보다 발전시키고자 하는 노력을 지속적으로 하고 있다. 주민들의 참여를 양적·질적으로 확대시키기 위해 끊임없이 노력하고 있었고 인터뷰 내내 앞으로의 계획과 전망에 대한 의

지와 자신감을 느낄 수 있었다.

“그 동안은 제도를 많이 알리고 양적으로 비대해졌다면 앞으로는 질적으로, 전시적 성과가 아니라 성숙하게 거듭나서 제도가 진정성 있게 질을 높일 수 있는 방향으로 나아갈 것이다”

독일과 스페인의 사례에서 주민참여예산제도는 주민이 참여를 하고 그를 통해 점점 배워나가는 데 의의가 있다는 것을 알 수 있었는데 은평구 참여예산위원과의 인터뷰에서도 역시 같은 것을 느낄 수 있었다.

“주민참여 의식이 변했다.! 참여의식이 높아졌고 마을 전반에 관심을 가지게 되면서 예산 외에도 평생학습, 사회적 기업 등 마을 사업 전체를 함께 이끌어 나갈 수 있게 되었다. 계속 다른 사업과의 협력도 추진해왔다.

참여를 활성화시키기 위해서는 참여의 필요성과 중요성을 강조해야 한다. 그리고 지역 간 과열 경쟁을 막아야 하고 참여를 통해 보다 폭넓게 바라볼 수 있는 안목을 키워야 한다”

은평구의 주민참여예산제도가 활성화될 수 있었던 요인은 주민들의 참여를 보장하고 충분히 수용하고자 하는 메커니즘을 갖추고 있었고, 도입 초기에 자치단체장의 강력한 의지를 통해 정착시킬 수 있었으며, 5년이 되어가는 현재에는 참여하는 시민들과 일반 시민들의 자발적인 노력을 통해 지속적으로 발전하고 있다.

## 제 2절 대구광역시 복구

### 1. 도입배경 및 과정

대구광역시 복구의 주민참여예산 조례의 도입과정은 복구의회의 회의록을 통해 살펴볼 수 있다.

2011년 조례 도입이 의무화되면서 조례를 만들기 시작하였다. 2011년 5월 11일자 회의록에 처음 나온다.

“다음은 주민참여예산제 운영 조례안에 대한 제안 설명을 드리겠습니다.

먼저 본 조례안의 제정이유를 말씀드리겠습니다.

「지방재정법」 제39조 및 같은 법 시행령 제46조에서 예산편성과정에서부터 주민이 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련하여 주민의 의견을 수렴함으로써 지방재정운영의 투명성과 공정성을 확보하기 위해 조례를 제정할 수 있도록 규정하고 있습니다.

따라서 우리 구 재정운영의 투명성과 공정성을 높이고 예산편성과정에 주민참여를 위한 제도적 장치를 마련하고자 주민참여예산제 운영 조례를 제정하고자 합니다.

제정조례안의 주요내용에 대하여 말씀드리겠습니다.

조례안은 모두 11개 조항으로 구성되어 있으며 그 주요내용은 첫째, 주민은 누구나 이 조례에 정한 범위 내에서 구의 예산편성과 관련된 의견을 제출할 수 있는 주민의 권리에 관한 사항과 둘째, 예산편성 방향, 주민참여 예산의 범위, 주민의견수렴 절차 및 방법 등 주민참여예산 운영계획을 수립하여 구 공보, 인터넷 홈페이지, 게시판 등을 통한 공고에 관한 사항이며 셋째, 예산편성에 대한 주민의 의견수렴을 위해 설명회, 공청회, 토론회를 개최할 수 있고, 필요하면 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사 및 사업공고 등을 통한 의견수렴을 할 수 있도록 의견수렴에 관한 사항을 두었습니다.

넷째, 구의 예산편성과 관련된 의견을 제출하고자 하는 자에 대한 의견제출에 관한 규정과 다섯째, 구청장은 의견수렴 결과를 인터넷 홈페이지 등을 통해 공개하도록 규정하였습니다.

이 조례안의 제정으로 예산편성과정에 주민참여를 보장할 수 있는 근거를

마련하고 주민참여예산제의 시행절차 및 운영방법 등을 규정하여 예산의 투명성과 운영의 효율성을 제고하고자 합니다.

이상으로 이번 임시회에 상정한 기획감사실 소관 안전인 복구 지방공무원 정원 조례 일부개정조례안과 복구 주민참여예산제 운영 조례안에 대한 제안설명을 마치며 원안대로 의결하여 주길 것을 부탁드립니다.

감사합니다. "

- 2011.5.11. 복구의회 회의록 중

복구청장의 발언에서 알 수 있듯이 정부의 도입의무가 복구의 주민참여예산 도입에 큰 역할을 하였다.

2011.7.12 본회의에서 이영재 의원은 "예산혁신을 위해서는 주민참여예산을 확대하고 내실화하는 것과 각종 공사예산 등 낭비소지가 많은 예산에 대해서는 「예산공개심의제」를 도입하는 것도 검토해야 합니다"라고 얘기하며 주민참여예산제 도입의 필요성을 표현하였다.

이에 대해 당시 복구청장은 "의원님께서도 아시다시피 지방자치의 활성화를 위해서는 재정자치가 관건인데 제가 구청장으로 취임한 2004년도에는 예산액 1,436억 원 중 복지비는 36%인 517억 원이었는데 2011년도에는 예산액 3,153억 원 중 복지비가 56%인 1,758억원으로 2004년 대비 340% 증가하였고, 매칭펀드 사업 편성과 인건비 등 경상경비를 편성하고 나면 사실상 구청장이 재량으로 집행할 사업의 여유가 별로 없는 실정이라는 것은 의원님들께서도 더 잘 아실 것입니다."라고 얘기하며 현실적인 재정상태 때문에 노력은 하고 있지만 쉽지 않다는 얘기를 한다. 그러나 실제로는 서울특별시 은평구와 재정자립도가 비슷한 수준이다.

또한 조례 제정 과정을 살펴보면 조례 원안은 주민참여예산위원회 정원을 60명으로 정하고 있었다. 지방정부가 검토과정에서 30명으로 감축할 것을 요구했고, 회의의 원활한 진행을 위하여 30명이 적절할 것이라는 의견으로 의회 내에서 수정되었다. 그러나 실효성 있는 주민참여예산제도를 위해 30명이 너무 적다는 이의가 받아들여졌고 50명으로 수정 발의되어 2011년 9월 통과되었다. 이 과정에서도 복구는 계속 실현가능

성에 대해 회의적이고 소극적 태도를 보인다.

이렇게 본다면 대구광역시 북구는 중앙정부의 법률에 의한 의무화에 따라 조례를 제정했으므로 ‘강압형’이다.

그러나 그 이전에 북구 지역에 주민참여예산제 도입과 관련된 활동이 전혀 없었던 것은 아니다. 대구광역시 북구 의회의 의원 한 분을 인터뷰할 수 있었는데, 그는 인터뷰에서 북구 의회의 조례 도입에 시민단체들이 도움을 주었다고 답하였다.

*“몇 년전부터 북구지역 시민단체에서 주민참여예산제 도입을 위한 기자회견, 간담회 등이 추진되었다. 진보정당 의원들도 지방선거에서 선거공약으로 제시했었다. 의회내에서 추진에 어려움에 직면할때마다 시민단체들의 압력행사는 지속되었다.”*

- 인터뷰 중

## 2. 제도

### 1) 조례 및 의사결정 구조

제 3조는 주민참여예산제의 기본이념을 규정하고 있다. 구와 주민이 협력하여 주민복지의 향상과 생활의 질 개선을 위해 노력하고 재정운영의 공개를 통한 투명성·민주성 확보로 재정민주주의를 실현하며, 참여민주주의 활성화를 기본이념으로 한다. 제 5조에 예산을 편성하는 단계부터 주민이 충분한 정보를 얻고 의견을 표명할 기회를 가질 수 있도록 정보공개와 주민참여 보장을 위해 노력해야 하는 구청장의 책무를 규정하고 있다. 이를 위해 8조에서 구청장의 활동들을 규정하고 있다. 구청장은 주민을 대상으로 구 예산에 대한 설명·교육·홍보 및 토론회를 적극적으로 수행하여 주민들이 예산의 편성·집행·결산 등 예산과정과 주민참여방법, 주민참여예산제도 운영 등에 관한 사항을 충분히 알 수 있게 하여야 하고 구의 주요사업과 예산편성에 대해 정책토론회를 개최할 수 있

으며, 예산편성의 주민참여에 대한 평가토론회를 진행할 수 있다.

대구광역시 북구 주민참여예산제 운영 조례는 제 2장에서 주민참여예산위원회 설치를 규정하고 있고 분과위원회를 둘 수 있다고 규정하고 있다. 이를 보면 정부모델안 2이지만 조례시행규칙에서 분과위원회를 설치하고 있고 조정위원회를 두고 있기 때문에 정부 모델안 3으로 볼 수 있다. 50인 이내로 구성하며 다음과 같은 기능을 갖는다. 1) 중기지방재정계획과 재정투·융자사업 등 예산에 대한 의견제출 2) 예산편성에 대한 의견제출 3) 주민들의 의견을 수렴하기 위한 현장방문, 토론회 및 간담회 개최 등의 활동 4) 수렴된 주민 의견에 대한 심의·조정 5) 결산에 대한 설명회 참여 등을 할 수 있다. 흥미로운 점은 조례규정상 대구광역시 북구는 조정위원회를 갖는다.

대구광역시 북구의 주민참여예산제도는 별도로 지역회의를 규정하고 있지 않으며, 의견수렴(주민위원회) ↔ 검토(실무부서) ↔ 우선순위조정(조정위원회)으로 표현할 수 있을 만큼 아직은 관 중심으로 제도가 마련되어 있다.

<그림 5-2> 대구광역시 북구 운영체계



출처 : 대구광역시 북구청 홈페이지

대구광역시 북구의 주민참여예산제도는 서울특별시 은평구나 광주광역시 북구에 비해 지역회의가 없어서 일반 주민들의 의견을 수렴하는데 한계가 있다. 또한 은평구나 광주 북구처럼 주민참여예산위원회와 민관협의회 같이 여러 번의 심의 과정을 거치는 것이 아니라 아직은 참여예산위원회가 의견을 모아 실무 부서에 전달하는 체계이다. 즉 여전히 힘이 행정부처에 있기 때문에 주민협의체형으로 볼 수 있다.

대구광역시 북구의 주민참여예산제도는 다른 대구광역시 본청이나 구청들이 정부모델안 1을 택하고 있는 것에 비하면 보다 제도화되어 있고 관심을 갖고 고민하였다는 것은 알 수 있지만 여전히 주민들의 참여가 형식적으로 운영될 수 있는 위험이 있다.

## 2) 활성화 노력

조례규정 상 주민참여예산 학교를 운영하여 지속적인 홍보와 교육활동을 하고, 그 후에 평가하여 환류할 수 있는 규정을 두고 있다. 2012년 업무 계획표를 보면 주민참여예산제연구회를 구성 및 운영하고 예산학교를 운영하겠다고 한다. 홈페이지에 배너를 개설하여 관련 정보들에 대한 접근성을 높이겠다고 하지만 이 중 2012년에 확실히 시행된 것은 연구회의 구성 및 운영이었다.

<표 5-1> 대구광역시 북구 2012년 업무계획표

<div> <input type="checkbox"/> 추진계획         </div> <div> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 참여시기 : 2013년 당초 예산편성부터</li> <li>○ 참여범위             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 당초예산의 일반회계(특별회계, 법정경비 등은 제외)</li> <li>○ 중기지방재정계획과 재정 투융자사업 등 예산에 대한 의견제출</li> <li>○ 결산설명회 참여</li> </ul> </li> <li>○ 운영조직 구성             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주민참여예산위원회(분과위원회) : 50인 이내</li> </ul> </li> </ul> </div>
--



- 주민참여예산조정위원회 : 11인 이내
- 운영절차
  - 의견수렴(주민위원회) ↔ 검토(실무부서) ↔ 우선순위조정(조정위원회)
- 주민참여예산제 운영체제 구축
  - 주민참여예산제연구회 구성·운영
  - 예산학교 운영 : 주민위원, 주민, 직원 대상
  - 구 홈페이지 배너 개설, 북구소식지 및 언론 등 홍보

□ 세부 추진일정

- 2011. 12. 30 : 북구 주민참여예산제 운영 조례 시행규칙 제정
- 2012. 2월 : 2012년 주민참여예산제 추진계획 수립
- 2~3월 : 주민참여예산제연구회 구성·운영(10명내외)
- 9월 : 주민참여예산위원회 구성·운영(50명이내), 예산학교 운영
- 10~11월 : 주민참여예산조정위원회 구성·운영(11명이내)

□ 기대효과

- 예산편성 과정의 주민참여로 재정 운영의 투명성 확보
- 다양한 주민의견 수렴 및 평가로 행정에 대한 이해 도모

출처 : 대구광역시 북구 의회 업무보고

2012년 12월 14일 의회 회의록을 보면 연구회는 구성하여 계속 연구하였지만 예산학교 운영방안에 대해 얘기를 했다는 얘기만 있을 뿐 실제로 운영했다거나 주민참여예산위원회가 구성된 바는 없다.

저희들이 추정할 때는 주민참여예산 기본목적이 예산편성할 때 주민들의 의견을 반영할 수 있는 것이 기본목표라고 볼 수 있습니다.

저희들이 준비를 해 왔습니다만 내년도 예산안 편성은 9월에서 10월에 입안이 됩니다.

그때까지 하려고 하니까 주민참여예산 위원회를 위촉하고 예산학교를 운영해야만 최종 위촉장을 주게 됩니다.

그 기간이 공개모집하고 주민자치위원회에서 각 동에 1명씩 추천받고 일반 공개모집도 해서 위원들을 공모를 해서 예산학교를 일정기간 동안 전문가를 모

시고 운영하고 난 후에 위원을 위촉하게 되는 기간을 하려면 적어도 3개월 정도는 소요가 될 것으로 판단이 됩니다.

그 당시에 연구회 위원님도 2,3명 참여하시고 외부민간인이 참여를 해서 저희들이 몇 차례 연구를 하다가 올해는 위원님들을 선임해서 바로 예산을 편성해서 의견을 시기적으로 반영하기가 어렵겠다 해서, 연구회에서 두세 차례 회의를 했습니다만 내년도에 예산편성할 때 주민의견을 반영하는 것으로 다시 목표를 수정했고 그렇게 하려면 내년도 상반기에 충분히 시간 여유를 가지고 위원님들 추천을 받고 예산학교를 운영하고 했으면 좋겠다는 이 정도의 의견이 있어서 올해는 집행하기가 어려워서 수당을 삭감했고 단지, 연구회 위원들은 회의를 2,3차례 해서 연구회 수당은 지급을 일부 했습니다.

내년부터는 주민참여예산위원회를 잘 할 수 있도록 한번 더 내실 있게 준비를 하도록 하겠습니다.

-2012.12.14. 북구회의 회의록 기획홍보실장 김명효

### 3. 운영주체의 노력

2012년, 2013년 2014년까지 주민참여예산위원회는 구성되지 않았고 관련 강연을 1-2회 여는 정도였다. 서울특별시 은평구가 자치단체장이 적극적으로 주장하고 의회에 동의를 요구하는 형태였다면 대구광역시 북구는 의회가 좀 더 적극적인 모양새이다.

2011년 7월 12일 본회의 기록을 보면 이영재 의원이 주민참여예산제도 조례 도입의 필요성을 강력하게 주장하며 구청장은 현실적인 어려움을 얘기한다.

“(생략) 주민들에게 정보를 공개하는 것이 가장 기본입니다. 또한 인사혁신, 재정혁신, 위원회 등을 개혁해야 합니다. 우리나라의 지방자치단체들은 아직도 구태의연한 행정에 빠져 있습니다. 중앙의 지침에 따른 행정, 전시성 행사, 천편 일률적인 지역발전 전략, 주민참여의 배제 등은 지방자치의 의미를 퇴색시키고 있습니다. 이런 지방행정을 혁신하지 않고서는 지방자치가 무능력하다는 낙인에서 벗어나기 어려울 것입니다. (중략) 예산혁신을 위해서는 주민참여예산을 확대하고 내실화하는 것과 각종 공사예산 등 낭비소지가 많은 예산에 대해서는

「예산공개심의제」를 도입하는 것도 검토해야 합니다. “

- 이영재 의원 발언 중

“의원님께서도 아시다시피 지방자치의 활성화를 위해서는 재정자치가 관건인데 (중략) 사실상 구청장이 재량으로 집행할 사업의 여유가 별로 없는 실정이라는 것은 의원님들께서도 더 잘 아실 것입니다. (중략) 자치구의 재정난이 심각한 상태이기 때문에 향후 주민생활과 직결된 각종 사업이 축소되고 이로 인해 행정서비스의 질이 저하될 우려가 많은 실정입니다. (중략) 이와 같은 어려움이 있지만, 현재 주어진 상황을 여러 의원님과 논의하면 극복 될 수 있다고 보며 우리지역의 자치 활성화를 위해서 「주민참여행정, 구민만족행정, 현장행정」의 3대 행정철학을 견지하여 구민들께 희망을 주는 구정을 펼쳐나가는데 노력을 다해 나가겠습니다.”

- 구청장 답변 중

“가장 중요한 것은 청장님도 말씀하셨다시피 본 의원도 재정분권, 주민참여가 핵심이라고 생각합니다. 본 의원이 요구한 내용은 바로 민선 출범 이후에 우리 북구의 주민참여가 빠져 있다는 겁니다.

지방자치 실현의 핵심은 재정분권과 주민참여의 실현입니다. 그래서 아시겠지만 이 재정자치의 문제는 우리 예산 자체가 국세 위주로 편성이 되어 있는데 언제까지 우리가 자꾸 국세 위주의 편성된 예산만 탓할 수 없는 거 아닙니까? (중략) 특히나 관행적으로 이루어지는 예산편성, 이런 것들을 없애야 되고 그리고 주민들에게 재정이 어려울수록 더욱더 투명하게 공개해서 우리 구민들의 의견을 수렴해서 예산을 잘 사용할 수 있도록 그렇게 하는 것이 우리 지방자치 단체장의 책무라고 생각합니다. (중략) 주민참여예산제를 도입을 해서 이걸 제도화 해서 충분한 재정은 아니지만 열악한 재정 상황 속에서도 지출의 우선순위, 다양한 내용들을 또 다양한 정책들을 우리 주민들이 결정할 수 있도록 하자, 이것이 취지인 거지요.

그래서 이러한 부분들이 저는 민선 5기 출범 이후에 구청장께서 적극적으로 의지를 가지고 추진했으면 좋겠다는 것이 본 의원의 생각이었습니다(생략).“

- 이영재 의원 발언 중

조례제정은 시한 내로 하였지만 그 이후에도 관련 예산을 잡아놓고 그

금액을 다 쓰지 못한 것에 대해 의회가 지속적으로 재촉한다. 2012년에도 200만원의 불용액이 발생하여 질의하였고 이에 대한 응답에서 연구회만 구성하고 운영했다는 사실을 밝혔다.

○ 위원장 윤보옥

“비록 예산반영은 많이 되지 않았지만 그래도 올해 주민참여예산제 관련해서 계획이 보고되어야 하는데 전혀 보고되지 않고 있는데 기획실장님이 이 사업에 대한 중요도를 낮게 평가하고 계시는 것은 아닙니까?”

○ 기획홍보실장 김명호

“위원장님께 우선 송구스러운 이야기입니다만 주민참여예산제도를 도입해서 지난해까지는 대구경북지역에서 유일하게 연구회도 발족했고, 연구회가 활발하게 회의도 여러 차례 하면서 선진화된 경기도 부천 쪽의 전문가를 모셔다 토론회 형식도 개최해 보기도 했습니다.

주민참여위원회를 아직 구성하지 못했습니다.

핵심은 주민참여위원회를 구성해서 활동을 적극적으로 진행해 나가야 주민참여예산이 본격적으로 시작된다고 할 수 있는데 주민참여위원회를 구성을 못 해서 더 이상 진도를 못 나가고 있는 것뿐이지 우리가 관심이 부족하다든지 이런 것은 아닙니다. (생략)

- 2013.2.19. 북구의회 회의록 중

2013.3.26. 예산안 검토 회의에서 주민참여예산이 시행되지 않을 것을 우려하며 행정부의 운영 의지가 없는 것을 물어보고 있다. 이에 행정부는 1년 넘게 다른 지방자치단체들도 문제가 많기 때문에 신중하게 하고 있다며 소극적인 태도를 보인다.

○ 하병문위원

“80쪽 주민참여예산 운영비 260만 원, 올해도 책정되어 있지요. 예산만 책정해 놓고 안 할 겁니까? ”

○ 기획홍보실장 김명호

“주민참여예산은 위원장님도 많은 관심을 가지시고 또 여러 위원님들, 조례를 의회 의원님들께서 발의를 해서 만들었는데 올초까지는 여러 의원님들도 일부 아시고 계시겠지만 주민참여연구회를 만들어서 회의라든지 토론회라든지

초빙강사를 해서 연구회를 1년여 가까이 했습니다.

그 때까지는 의원님들 중에 주민참여예산제 연구회 참여하시는 의원님들도 일부 이해를 하고 동의한 상태에서 진행을 해 왔고 지금은 의원님들께서 올해 빨리 시행하기를 원하는데,

○ 하병문위원

“구청에서 할 의지가 없어서 안 되는 것 아닙니까?”

○ 기획홍보실장 김명호

“의지가 부족해서 안 한다 이런 말씀은 안 맞는 것 같고, 그동안 올초까지 1년 동안 연구를 해 보니까 이런 이런 구체적으로 했었는데 막상 올해 최근에 우리보다 먼저 시행한 자치단체, 그동안 특별히 잘 한다고 생각한 부천시나 인천, 광주, 울산의 사례를 조사해 보니까 물론 일부 잘 하는 자치단체도 있습니다만 일부 문제점이 있는 자치단체가 있어서 그 부분을 저희들이 좀더 연구회 위원님들이나 의원님들께 소상하게 언제 설명회를 하든지 토론회나 간담회를 거쳐서 한번쯤 거르고 검토 시행여부를 결정하는 것이 좋겠다는 생각을 가지고 있습니다”.

- 2013.3.26. 예산안 검토 회의록 중

2013.12.18. 2014년도 예산안 본회의에서는 2013년 주민참여예산 운영 예산이 25만원밖에 집행되지 않았음이 드러난다.

○ 김동하위원

“주민참여예산 운영에 대해서 작년도에 집행된 것이 25만원입니까?”

○ 기획홍보실장 양용덕

“강사수당 25만 원 집행되었습니다.”

○ 김동하위원

“추경에 급히 예산편성이 되었는데 왜 이렇게 집행도 안 되고 주민참여예산제가 활성화되지 않은 이유가 어디에 있다고 생각하십니까?”

○ 기획홍보실장 양용덕

“솔직히 말씀드리면 아직까지 주민참여 예산에 대해서는 정확하게 제가 공부를 다 못했습니다. 조례나 규칙은 제가 읽어 보고 몇 년 전부터 출발한 것으로 내용은 알고 있습니다. 본예산 편성할 때 주민참여예산 시행을 생각해서 편성한 것으로 판단됩니다만 금년도에도 계획대로 시행이 안 되어서 이번에

삭감하는 것으로 편성했습니다.”

- 2013.12.18. 대구 북구 회의록 중

2013년, 2014년 예산 편성 과정이나 예산 검토 과정에서 끊임없이 주민참여예산제도의 시행여부에 대해 질의가 있었지만 부구청장이나 기획실장의 답변은 1) 구청의 재정적 현실상 어렵다와 2) 막상 실행해보려니 문제점이 많아서 좀 더 연구해봐야 겠다는 식의 소극적 태도를 보이고 있다. 그 결과 2014년도, 2015년도 주민참여로 반영된 예산은 0원이었다.

<표 5-2> 대구광역시 북구 주민참여예산

(단위 : 백만원)

년도	당초 세출예산	주민참여로 반영된 예산	모델
2014	331,000	0	-
2015	445,874	0	2

출처 : 대구광역시 북구 재정공시

대구광역시 북구의 주민참여예산제도가 실제로 운영될 기미가 보인 것은 2014년도 제 7회 동시지방선거이후 7월 1일자로 자치단체장이 바뀌면서부터이다. 이를 통해 제도의 시작 및 운영 초기 단계에서는 운영주체의 적극적 의지가 중요한 요소임을 알 수 있다.

2014년 12월 2015년도 예산안 본회의에서 2014년도 주민참여예산 운영 관련 예산이 전액 집행이 되지 않았다는 점을 문제삼았다. 그러자 예산담당자는 북구청장님으로부터 주민참여예산제도를 운영을 하라는 지시를 받았다고 대답한다. 지난 2년 간 지속적으로 지자체의 재정상태나 다른 지역의 제도상 문제점을 이유로 소극적으로 대처했던 것과는 확연하게 다른 것을 알 수 있다.

o 구분탁위원

“(생략) 131페이지 기획홍보실에 주민참여예산 운영 관련해서 전액 집행이 안 되었습니다. 2015년 예산안 편성에는 1천만 원 정도 편성되어 있지 않습니까? 올해는 집행 안 했고 내년에는 의지가 있어서 편성하신 건지,”

o 기획홍보실장 양용덕

“금년도에는 주민참여예산을 실행을 못했습니다만 2015년도에는 주민참여예산 조례에 있는 대로 실행을 하기 위해서 청장님 방침도 받았습니다.

2015년도에는 주민참여예산제를 실시하도록 할 계획입니다.”

- 2014.12.18. 대구북구 의회 회의록 중

인터뷰 한 의원님 역시 주민참여예산제도가 활성화되기 위해서는 여러 요인들 중 자치단체의장 의지를 가장 중요하다고 꼽았다.

“자치단체장의 의지가 결정적이다. 대구광역시 북구가 조례 제정 이후 약 3년 간 시행되지 못했던 가장 큰 이유는 청장의 의지의 문제였다. 매년 구정질문, 5분발언을 통해 주민참여예산제 시행을 요구했지만 준비 부족으로 연기가 되었다. 담당 공무원들조차 주민참여예산제에 대한 이해가 없는 상태라 일정 이해가 된 부분도 있다.”

- 인터뷰 중

#### 4. 2015년도 주민참여예산제도 운영

2015년도 조례제정 약 4년 만에 주민참여예산제도가 실제로 운영되었다. 실제 시행된 것은 자치단체장이 바뀌면서 실제 운영 의지를 보였기 때문이지만 회의록에서 알 수 있듯이 조례 제정 이후에도 북구 의회 의원들은 지속적으로 참여예산제도에 관심을 보였다. 인터뷰의 답변 역시 2015년에 실제로 운영될 수 있었던 배경으로 북구의회 의원들의 노력을 꼽았다. 의회 의원 중에서도 진보 정당을 중심으로 활발하게 이뤄지기는 했지만 의회 의원들이 중심이 되어 추진했던 것은 다른 지역과 다른 점이다.

“조례제정 이후 조례안 제정을 주도한 의원들이 직접 ‘주민참여예산연구회’에 참가해서 시행 전반에 대한 계획에 대한 논의를 진행했다. 또한 시민단체 대표도 참여시켜서 집행을 독려했다. 초기단계에서는 의원들의 참여가 구청의 주민참여예산제 시행을 추진할 수 있는 큰 힘이 되었다.”

- 인터뷰 중

2015년 2월 4일 의회에 업무계획 보고에서 구체적인 2015년 제도 운영 계획을 발표하였다. 보고 당시 주민참여위원회 구성을 위한 추천과 신청 등을 이미 받은 상태였다.

“우선 금년도에 주민참여예산 계획 잡은 일정을 보고드리면 2월말까지 주민참여예산위원회를 50명 이내로 구성을 해야 합니다.

구성 50명은 동별 주민자치위원회에서 추천하는 분 23명, 그리고 공모로 20명 이상 추천 받아야 되고 각 시민단체 쪽으로 해서 전문가 그룹으로 5명 이내해서 전체 50명 이내로 구성해야 되는데 지금 동별로 23명을 추천받았고 공모로 20명을 위촉해야 되는데 그 분들도 공고를 통해서 신청을 받았습니다.

3월, 4월에는 주민참여예산학교를 운영해서 수료한 분들에 대해서 주민참여위원으로 위촉을 하고 5,6월에는 주민의견을 수렴합니다.

7월에는 각 부서에서 의견수렴된 사업에 대해서 적정성을 검토하고 9월에 주민참여예산위원회 회의를 소집해서 사전설명과 심의, 조정도 하고 조정이 안 될 때는 조정위원회가 있습니다.

9월에 조정위원회에서 조정하고 11월에는 주민참여예산을 확정하는 절차를 계획하고 있습니다.”

- 기획조정실장 양용덕 발언 중



<그림 5-3> 대구광역시 북구 주민참여예산제도 일정



출처 : 대구광역시 북구청 홈페이지

2015년 1월 약 2주간 주민참여예산위원 신청 접수를 받았고, 공개모집 38명의 신청자 중 20명을, 추천자를 포함하여 총 44명을 선정하였다. 2015.4.28. 주민참여예산위원과 소속공무원들을 합쳐 100여명이 주민참여예산학교에 참여하였으며, 2015.5.7. 주민참여예산위원 43명을 위촉하였다. 5월 말부터 6월 말까지 제안사업을 신청받고, 동장, 총괄주무, 주민참여예산위원들이 모여 우선순위를 결정한다. 그 후 사업담당부서에서 검토하여 예산안에 반영한다. 그 결과 48건(약 8억 300만원)을 심의하여 27개 사업(약 5억원)을 선정하였다.

시행조차 되지 못했던 것을 시행한 것은 긍정적으로 평가할 수 있지만 한 기자는 민원게시판에서나 볼 만한 사업들로 난장판이 되었으며 동별로 예산나눠가지기에 불과했다고 평가하였다<sup>4)</sup>. 인터뷰 한 의원님 역시 주민참여예산제도를 가까이에서 본 입장에서 올해 시행된 주민참여예산제도를 평가하였다.

*“제도 자체가 시행된 것 자체에 만족하며 올해 제도를 제대로 평가하여 다음 계획을 수립하는 것이 중요할 것이다.*

*아쉬웠던 점은 여전히 형식적으로 운영되었다는 점이다. 첫째, 시행 전*

4) 대구신문 2015.10.18. 김정석. <기자수첩> 대구 북구 주민참여예산제 뚜껑 열어보니...

주민참여예산위원들에 대한 충분한 교육이 없어서 참여자들이 제도에 대한 이해가 부족하였고, 둘째로 한정된 예산(북구의 경우 5억)으로 동별 1건(대부분 건설)정도가 제한되었다는 것이다. 마지막으로 몇몇 동에서의 제안이 주민들의 의견이라기보다는 동장 및 일부 관변단체 위원들의 의견으로만 수렴되었다는 것이다.”

- 인터뷰 중

대구광역시 북구의 경우 기존에 시행된 적이 없었기 때문에 시민단체나 일반 시민들의 노력을 평가하기 어려운 측면이 있다. 다만 의회 의원들을 중심으로 시민단체가 함께 노력하고 있었고, 인터뷰 한 의원 역시 대구 북구의 주민 참여는 많은 편이라고 평가하였다.

## 5. 평가

대구광역시 북구 올해 처음 시행되었기 때문에 평가하기가 어렵지만 의회 회의록에서도 알 수 있고 북구 의회 의원님과과의 인터뷰에서도 알 수 있듯이 주민참여예산제도가 처음 도입과 정착을 하기 위해서는 자치단체장의 강력한 의지가 가장 중요한 요소임을 알 수 있다.

“주민참여예산제도가 성공하려면 첫째, 자치단체장의 강력한 의지, 둘째는 이 제도를 뒷받침할 수 있는 풀뿌리단체의 활성화라고 생각합니다. 그리고, 반드시 지역회의가 있어야만 동에서 주민들의 의견을 수렴할 수 있다고 생각합니다.”

- 인터뷰 중

또한 제도의 형태상 서울특별시 은평구나 광주광역시 북구와 달리 지역회의가 없고 보다 메커니즘 형식이 주민의 참여나 의사소통에 소극적인 것은 사실이다. 하지만 이것은 은평구 사례에서처럼 경험하고 배워가면서 바뀌나갈 수 있는 부분이다. 인터뷰에서 주민참여예산제도의 핵심을 주민의 ‘참여’로 보았다. 즉 제도상 형태가 다른 활성화된 지역과 다른 점이 있다고 하더라도 그 지역의 특성을 고려하여 실질적으로 주민들의 참여를 충분히 보장해줄 수 있다면 문제되지 않을 것이다. 이는 앞으

로 계속 운영되는 상황을 지켜봐야 할 것이다. 인터뷰에서도 역시 주민들의 참여를 주민참여예산제도의 핵심으로 보았으며 이를 보장할 수 있는 방법으로 ‘지역회의’를 강조하였다.

“주민참여예산제도는 주민들의 축제가 되어야 합니다. 주민들의 의견 수렴 경로를 외국에서와 같이 다양화 할 필요가 있습니다. 예산문제는 그 다음 문제일 것입니다.”

“나는 개인적으로 지역회의는 반드시 설치하자는 입장입니다. 앞으로 대구 북구도 몇 년간 주민참여예산제를 운영한 후에 지역회의의 구성을 고민해야 할 것입니다.

“참여예산제의 근본취지는 특별한 정치적 영향력이 없는 주민이라도 제한 없이 참여할 수 있어야 한다는 것입니다. ‘의지 있는’ 일반 주민의 참여를 허용하는 것만이 아니라 ‘의지 없는’ 일반 주민의 참여까지 유도해 내야 하는 것이죠.

이런 점에서 볼 때, 지역회의의 구성이 없는 시민위원회는 매우 ‘적극적인 의지’를 가진 주민 중에서도 선별하려는 것으로 주민자치의 정신에 부합되지 않습니다.

시민위원회의 역할은 지역회의와 독립적으로 구성되어 전문가나 적극적인 주민들이 새로이 예산을 심의, 편성하는 공간이 아니라 명확하게 지역회의에서 수렴된 주민의견을 대리하여 심의하는 곳이어야 한다고 생각합니다. 시민위원회 위원은 자기 개인의 능력과 가치판단에 따라 행동하는 것이 아니라 철저히 지역회의에 종속된 존재로서 활동해야 합니다.”

- 인터뷰 중

대구광역시 북구의 주민참여예산제도의 사례 분석을 통해 도입과정과 실제 정책을 실행하여 정착하는 시기에는 자치단체장의 의지가 가장 중요한 요인임을 알 수 있었다. 그러나 결국 그러한 자치단체장의 의지도 주민의 참여를 확대하여 주민참여예산제도가 활성화하기 위한 것이라는 점에서 결국은 주민의 참여를 활성화시킬 수 있는 방안들을 고민해보아

야 할 것이다. 교육과 홍보, 참여경험이 가져오는 교육효과 등 다양한 방법들이 있을 것이다.

<표 5-3> 분석 정리

	서울 은평구	광주 북구	대구 북구
도입	모방적	모방적	강압적
의사결정 구조	주민주도형	민관협치형	주민협의형
홍보 및 교육	주민참여예산학교, 주민총회	설명회, 공청회, 주민참여예산학교	강연, 주민참여예산학교
평가환류 시스템 구축 여부	제도상 명시 x 실제 운영 o	제도상 명시 실제 운영 o	제도상 명시
운영 주체	자치단체장의 적극적 노력	자치단체장의 적극적 노력	자치단체장 소극적
참여 주체	시민단체 연계 시민참여 확대 중	시민단체, 전문가 함께 추진	의회 의원 중심

## 제 6장 결론

### 제 1절 연구결과

주민참여예산제도의 성공 또는 활성화에 영향을 주는 요인들은 여러 가지가 있을 것이다. 특히 지방자치라는 관점에서 각 지역의 주민참여예산제도가 일반화할 수 없는 특수한 사례들도 많을 것이다. 때문에 재정과 시민참여에 영향을 줄 수 있는 정치적 요인, 경제적 요인, 사회적 요인 등을 고려하여 비교 대상을 선정하였다. 이를 통해 세 가지를 알 수 있었다.

첫째, 지방자치단체장의 적극적 의지가 주민참여예산제도의 활성화에 있어 큰 역할을 한다. 거의 비슷한 재정자립도를 가졌음에도 불구하고 서울시 은평구는 당시 구청장의 강력한 의지로 조례가 도입되었고, 바로 그 해에 주민참여예산 학교가 운영되고 참여예산위원회, 분과위원회 등이 조직되었다. 그에 비해 대구광역시 북구는 의무 도입과 함께 도입하였고, 오히려 의회가 더 적극적으로 임하는 자세를 보여주었다. 또한 조례 도입 이후에도 약 3년 간 주민참여예산위원회가 구성되지 않았다. 공고조차 올리지 않아 한 의원은 의회와 조례를 무시하는 것이냐며 화를 내기도 하였다. 매년 주민참여예산 관련 예산은 감축 조정되었고, 그나마도 다 집행하지 못하였다.

둘째, 조례 및 의사결정 모형과 관련해서는 서울시 은평구가 대구 북구에 비해 보다 참여 주민의 권한이 크고, 관이 협력하는 형식을 가지고 있다. 보다 주민의 참여의 범위와 폭을 넓게 제도적으로 보장하는 것 역시 주민예산참여제도의 활성화에 영향을 줄 수 있다. 그러나 이러한 메커니즘의 차이가 반드시 그렇다고 단정지을 수는 없다. 대구광역시 본청을 비롯하여 북구를 제외한 모든 대구지역 기초자치단체들은 모델안 1을 채택하고 있음에도 불구하고 다른 대구광역시 내의 자치단체들은 주민참여예산제도를 운영하고 있는데, 보다 나은 모델인 대구 북구가 아예 구성조차 하지 못한 점은 흥미롭다. 다만 이러한 조례 운영 모형의 차이가

시민 참여 문화가 발달된 곳이었다면 지방정부의 소극적 태도에도 불구하고 운영되었거나 민간에서의 강력한 요구가 있었겠지만 시민 참여 문화가 활발하지 못한 우리 나라에서 자치단체장의 의지는 매우 중요할 것으로 보인다. 또한 제도상 일반 주민들의 참여를 확장하기 위해서는 ‘지역회의’가 중요할 것으로 보인다.

셋째, 결국 주민참여예산제도의 활성화는 주민의 참여를 활성화시키는 것이며 자치단체장을 포함한 의회, 참여위원회, 일반 시민 등 여러 참여주체들의 노력이 요구된다. 비교적 제도가 발전된 상태인 서울특별시 은평구는 참여예산위원회 자체의 다각적인 노력이 계속 이루어지고 있다. 대구광역시 북구는 올해 처음 시행되었기 때문에 부족한 부분도 많았지만 앞으로 자치단체장, 의회의원, 주민들 등 운영주체와 참여주체의 지속적인 관심과 노력으로 있다면 발전할 수 있을 것이다.

주민참여의 수, 반영 건수, 반영 금액 등 우리 나라의 주민참여예산제도는 계량적인 부분에 관심을 갖는 것처럼 보인다. 그러나 유럽의 사례에서 보듯이 주민참여예산제도의 성과는 나타나는 것이라기보다는 일단 ‘하는 것’ 만으로 일정의 성과가 있는 것으로 본다. 의회나 공무원들은 전문적이고 복잡한 영역인 예산 편성 문제에 민주주의 논리를 개입하는 것이 비효율적이라고 생각할 수 있지만 애초에 민주주의는 효율성의 관점에서 논의된 것이 아님을 잊지 말아야 할 것이다. 주민참여예산제도의 운영이 지금 당장 가시적 성과가 없을 지라도 지속적인 제도의 운영을 통해 시민들 역시 교육받고 참여를 경험하고 훈련을 받으면서 보다 성숙한 시민참여 문화가 발전할 수 있는 제도가 되어야 한다. 많은 사람들의 우려처럼 직접 민주주의가 오히려 역기능을 가질 수도 있지만 성숙한 시민문화가 있다면 그러한 역기능을 방지할 수 있을 것이기 때문이다.

## 제 2절 연구의 한계

이 연구의 한계점도 있다. 사례 비교 분석이기 때문에 일반화하기는 어렵다는 점이며, 대구광역시 북구는 애초에 지방정부가 제도를 마련하

지 않았기 때문에 시민참여의 관점을 보지 못한 것이 아쉽다. 물론 사례를 선정함에 있어서 지방투표율을 고려하였다. 투표는 시민참여의 가장 기초적인 형태로 여겨지기 때문에 서울시 은평구나 대구광역시 북구의 시민참여 문화는 비슷했을 것으로 보인다.

또한 Ebdon & Franklin(2006)의 연구에서도 한계로 인정하였듯이 본 연구에서도 각 요인들 간에 영향을 줄 수 있다. 실제로 연구를 하면서 결국 자치단체장과 참여주체들의 노력, 제도의 형태와 내용이 주민들의 참여를 활성화시키기 위한 것이었고, 주민참여예산제도에 참여함으로써 주민의 참여가 더욱 활성화되고 발전하는 부분도 있었다.

향후 우리 나라에서도 주민참여예산제도가 정착되어 그 효과가 나타나고 그 효과들을 제대로 계량화시킬 수 있는 방법들을 고민해 볼 필요가 있다. 그리고 그 전에 각 자치단체 별로 구체적인 운영 모습이 다른 만큼 지속적으로 점검하여 제도가 정착되고 활성화 될 수 있도록 많은 관심이 필요할 것이다.

**<부록 : 조례 운영모형 현황>**

	주민참여예산제 운영 조례 표준안을 그대로 따른 경우	주민참여예산위원회를 중심으로 규정한 경우	구체적인 절차 규정을 두고 있는 경우
서울 (25)	광진구, 송파구(2) 강남구, 강북구, 강서구, 금천구, 동대문구, 동작구, 마포구, 양천구, 영등포구, 종로구, 중구, 중랑구(12)	강동구, 관악구, 구로구, 노원구, 도봉구, 서대문구, 서초구, 성동구, 성북구, 은평구, 용산구(11)	
부산 (16)		강서구, 금정구, 남구, 동구, 동래구, 부산진구, 북구, 사상구, 사하구, 서구, 수영구, 연제구, 영도구, 중구, 기장군(15)	해운대구(1)
대구 (8)	서구, 중구, 수성구, 동구, 남구, 달서구, 달성군(7)		북구(1)
인천 (10)	동구, 옹진군(2)	중구, 강화군(2)	계양구, 남구, 남동구, 부평구, 서구, 연수구 (6)
광주 (5)		동구(1)	서구, 광산구, 북구, 남구(4)
대전 (5)	동구, 중구, 유성구(3)	서구(1)	대덕구(1)
울산 (5)	울주군(1)	중구(1)	동구, 북구(2)



경기 (31)	과천시, 구리시, 남양주시, 동두천시, 부천시, 평택시, 포천 시, 가평군, 광주군, 여주군(10)	광명시, 안성시, 의정부시, 이천시, 김포시, 양주시, 화성 시, 양평군(8)	수원시, 안양시, 고양 시, 군포시, 시흥시, 안산 시, 연천군, 오산시, 용인 시, 의왕시, 파주시, 하남시(12)
강원 (18)	강릉시, 동해시, 정선 군, 양양군, 양구군, 인제 군, 홍천군, 평창군, 철원 군, 태백시(10)	춘천시, 고성군, 영월 군, 화천군, 횡성군(5)	원주시, 속초시, 평창군(3)
충북 (12)	충주시, 괴산군, 단양 군, 보은군, 음성군, 증평 군, 청원군(7)	제천시, 영동군(2)	청주시, 옥천군, 진천 군(3)
충남 (15)	계룡시, 공주시, 논산 시, 보령시, 부여군, 예산 군, 청양군(7)	당진시, 서산시, 아산 시, 금산군, 서천군, 태 안군, 홍성군(7)	천안시(1)
전북 (14)	김제시, 남원시, 고창 군, 무주군, 부안군, 순창군, 장수군(7)	전주시, 완주군, 임실 군, 진안군(4)	익산시, 군산시, 정읍 시(3)
전남 (22)	구례군, 고흥군, 곡성 군, 담양군, 장성군, 영암군, 해남군(7)	목포시, 광양시, 무안 군, 보성군, 신안군, 영광군, 완도군, 장흥 군, 진도군, 함평군, 화순군(11)	여수시, 나주시, 순천 시, 강진군(4)

경북(23)	경산시, 경주시, 상주시, 김천시, 문경시, 안동시, 포항시, 고령군, 영향군, 영주시, 영천시, 군위군, 봉화군, 성주군, 영덕군, 예천군, 울릉군, 울진군, 청도군, 청송군, 칠곡군(21)	의성군(!)	구미시(1)
경남(18)	김해시, 밀양시, 양산시, 진주시, 창원시, 통영시, 거창군, 고성군, 남해군, 산천군,의령군, 창령군, 하동군, 함안군, 함천군, 함양군(16)	거제시, 사천시(2)	
227	100	73	52

## <표 차례>

<표 2-1> 재정자립도 추이	5
<표 2-2> 주민참여예산 조례제정 자치단체 수	6
<표 2-3> 주민참여예산제 조례모델(안)	8
<표 2-4> 예산참여 유형과 주민참여예산제도	9
<표 2-5> 주민참여예산제도 유형	9
<표 2-6> 광채기(2011)의 주민참여예산제도 유형	11
<표 2-7> Ebdon & Franklin 예산참여의 주요 요소	12
<표 2-8> 주민참여예산제 주요 구성요소 및 운영기준	14
<표 2-9> 참여예산제도의 역할 평가안 연구분석틀	18
<표 2-10> CLEAR 모형에 따른 주민자치 활성화 방안	19
<표 2-11> 주민참여예산제도의 성공 요인들 정리	24
<표 2-12 > 주민참여예산제도 효과 및 평가에 관한 선행연구 정리	29
<표 4-1> 재정에 영향을 주는 요인들	47
<표 4-2 > 각 자치단체별 현황	48
<표 4-3> 연구분석 모형	49
<표 5-1> 대구광역시 북구 2012년 업무계획표	66
<표 5-2> 대구광역시 북구 주민참여예산	72
<표 5-3> 분석 정리	78

## <그림 차례>

<그림 3-1> 리히텐베르크 참여예산의 각 주체별 역할	35
<그림 3-2> 알바세테 참여예산 작동 방식	38
<그림 3-3> 광주광역시 북구 주민참여예산제도 구조	45
<그림 5-1> 은평구 주민참여예산제도 구조	54
<그림 5-2> 대구광역시 북구 운영체계	65
<그림 5-3> 대구광역시 북구 주민참여예산제도 일정	74

## 참고문헌

- 강수경. (2015). 주민참여예산제도의 유형 및 성과 영향요인 연구 : 퍼지셋 이념형 및 결합요인 분석. 고려대학교 석사논문.
- 곽채기. (2003). 주민참여예산제도와 지역 NGO의 역할. 「법학논총」, 23(2): 123-158.
- 곽채기. (2005). 지방재정의 공시와 주민참여 활성화 : 주민참여예산제도의 모형설계와 성공적인 운영 전략. 「지방재정」, 2005(2): 37-58.
- 곽채기. (2007). 광주광역시 북구의 주민참여예산 제도화 과정과 운영 성과. 「한국지방재정논집」, 12(3): 175-211.
- 곽현근. (2010). 대전시 주민참여예산제의 의의와 문제점 및 개선방안. 「지방재정」, 11(2): 175-194.
- 권혁준. (2013). 주민참여예산제도의 청렴도 제고 효과 분석. 「한국행정학회 하계학술발표논문집」, 2013: 279-294.
- 권혁준·이정철. 주민참여예산제도의 운영평가에 관한 연구. 「한국정책학회 동계학술발표논문집」, 2014 : 847-874.
- 김관보·김옥일. (2007). 예산과정의 시민참여 성과의 영향요인에 관한 연구. 「지방정부연구」, 11(2): 87-108.
- 김명수. (2015). 지방자치의 발달과 참여민주주의에서 본 주민참여예산제. 「공공사회연구」, 22-56.
- 김판석·한상일·조창현·김영제. (2010). 주민참여예산제도 운영 내실화 방안모색. 「강원논총」, 1(1): 175-196.
- 나중식. (2004). 브라질 알레그레시의 주민참여예산제도-성공요인과 한계. 「한국행정논집」, 16(3): 457-482.
- 나중식. (2005). 주민참여예산제도의 운영모형에 관한 비교 연구 : 브라질·미국·한국을 중심으로. 「지방정부연구」, 9(2): 133-158.
- 남승우·권영주. (2013). 주민참여예산제 유형의 영향요인에 관한 연구. 「한국자치행정학보」, 27(2): 91-112.
- 류춘호. (2012). 지방정부의 재정책임성 향상방안. 「한국지방정부학회 학술발표논문집」, 2012(1): 1-34.

박광우. (2005). 광주광역시 북구의 주민참여예산편성 제도화 과정과 운영성과. 참여예산제도의 성공적인 도입전략 세미나(2005.2.17-18) 발표 자료.

박광우. (2006). 주민참여예산제도의 모형에 관한 연구. 전남대학교 대학원 석사학위 논문.

박미옥. (2006). 한국지방정부의 주민참여예산제도의 실태분석 : 광주시 북구청과 울산시 동구청 사례의 비교분석을 중심으로.

박민정·최성락. (2009). 주민참여예산제도의 절차적 합리성 분석. 「한국정책과학학회보」, 13(1): 123-143.

백형배·김필두. (2011). 주민참여제도 방안에 관한 실증적 연구 : 통합 창원시를 중심으로. 「지방행정연구」, 25(1) :117-136.

성북구청.(2011). 「성북구 주민참여 길라잡이」.

안성민. (2006). 거버넌스 측면에서 살펴 본 주민참여예산제도 - 울산광역시 동구의 사례. 「한국지방정부학회 2006 춘계학술대회 논문집」, 63-81.

안성민·이영. (2007). 주민참여예산제도 사례분석 - 울산광역시 동구를 중심으로. 「한국지방정부학회 2007 추계학술대회자료집」, 71-92.

안성민·최윤주. (2009). 주민참여예산제도의 경험과 성과 : 5개 자치구를 중심으로. 「한국정부학회」, 21(4): 1369-1399.

엄태호·윤성일. (2013). 지방정부 주민참여예산제도의 제도화 수준에 미친 영향요인에 관한 연구. 「국가정책연구」, 27(4): 39-64.

엄태호·윤성일. (2013). 지방정부 주민참여예산제도의 제도화 수준에 미친 영향요인에 관한 연구. 「국가정책연구」, 27(4): 39-64.

염명배. (2012) 국가재정과 지방재정의 동반성장 방안 모색. 「재정정책 논문집」, 14(1) : 99-138.

유명란. (2015). 주민참여예산제도 수용도에 미치는 영향요인과 활성화 방안에 대한 연구 - 서울특별시 은평구를 중심으로. 시립대학교 행정학 석사논문.

유희숙·김예승. (2012). 주민참여예산제의 현황과 정책과제-경기도 주민

참여예산제 운영을 중심으로. 「한국정책연구」, 12(1): 243-260.

윤성일·성시경·임동완. (2014). 주민참여예산제도의 분화 - 제도화 과정의 분석과 시사점. 「사회과학연구」, 25(3): 385-410.

은평구. (2013). 「은평구 주민참여백서」.

이광원. (2013). 주민참여예산제도의 정책변동 요인에 관한 연구-수원시와 서산시 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 25(3): 155-283.

이미애. (2014). 정부간 재정정책과 지방자치단체 재정형평성에 관한 연구. 「지방정부연구」, 18(1): 337-366.(유료)

이수구·박영강. (2015). 주민참여예산제의 유형에 따른 효과성 분석. 「지방재정」, 16(4): 111-136.

이승중. (2015). 성숙한 지방자치의 발전과제. 「지방행정연구」, 29(2): 61-76.

이정만. (2014). 주민참여예산제의 운영 실태와 정책 과제에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 26(2): 317-342.

이정훈.(2011). 주민참여예산제도의 성공요인과 효과 분석 - 알레그레시와 5개 지방자치단체를 중심으로 -. 「한국균형발전연구」, 2(3): 115-141.

이지문·권자경. (2013). 주민참여예산제도가 부패방지에 미치는 영향 연구. 「한국부패학회보」, 18(4): 189-214.

이지문·권자경. (2015). 주민참여예산제도 효과의 결정요인에 관한 실증연구 : 서울시를 중심으로. 「지방정부연구」, 19(1): 121-145.

이창근. (2013). 지방재정지출의 지역별 효과 분석. 「한국지방재정논집」, 18(2) : 57-81.

이창훈. (2011). 주민참여예산제도 활성화에 관한 연구 : 지방자치단체 조례 비교분석을 중심으로. 연세대학교 석사논문.

이희재. (2015). 성(成) 지방재정이 성숙하다 : 연간기획\_저성장 고령사회의 도래에 따른 지방재정의 재설계 방안 ; 인구구조 변화 및 고령화가 지방재정의 세입에 미치는 영향. 「지방재정」, 2015(2): 112-133.

임승후·김병섭. (2010). 주민참여통로의 효과성 연구 : 광주광역시 북구청의 주민참여예산제도를 중심으로. 「한국행정학보」, 44(3): 61-86.

임혜경·하태승. (2014). 주민참여예산에 대한 시민과 공무원의 인식차이와 정책제언 : 수원시 사례를 중심으로. 「한국정책연구」, 14(3): 1-26.

장노순·정성호. (2012). 주민참여예산제도에 관한 인식조사 연구 : 강원도 5개 시군을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 17(1): 103-130.

장인봉. (2014). 재정개선을 위한 주민참여예산제도 활성화 요인에 관한 인식조사와 정책적 함의-주민참여예산위원회와 공무원의 인식조사를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 28(4): 187-208.

장인봉. (2014). 재정개선을 위한 주민참여예산제도의 활성화요인에 관한 인식조사와 정책적 함의-주민참여예산위원회와 공무원의 인식조사를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 28(4): 187-208.

장인봉·엄영배. (2014). 주민참여예산제도가 지방자치단체 예산제도에 미치는 개선효과에 관한 연구. 「한국정책과학학회보」, 18(3): 105-125.

정상호. (2014). 참여민주주의 관점에서 본 서울시 주민참여예산제 연구. 「시민사회와 NGO」, 12(1): 3-34.

정우열. (2014). 주민참여예산제도의 평가와 과제. 「한국지방자치연구」, 16(2): 241-257.

정재호·김상현. (2014). 주민참여예산제도의 도입이 지방자치단체의 재정건전성에 미치는 영향에 관한 연구 : 선심성 및 전시성 예산을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 19(3): 175-201.

제 6회 전국동시지방선거 투표율 분석. (2014). 중앙선거관리위원회

조주복. (2012). 주민참여예산제도의 역할 재정립. 「한국지방자치학회보」, 24(4): 67-88.

좋은예산센터. (2013). 2013년 주민참여예산 사례발표회.

진명구. (2014). 지방재정법상 주민참여제도에 대한 고찰 - 서울시 주민참여예산제도 사례를 중심으로. 「시민사회와 NGO」, 12(2): 3-35.

최길수. (2006). 한국에서의 주민참여예산제도의 운영실태 및 성공적 발전방안. 「한국행정과 정책연구」, 4(1): 1-24.

최길수. (2012). 주민참여예산제의 평가 및 활성화 방안-대전광역시를 중심으로. 「지역정책연구」, 23(1): 111-131.

하능식. (2012). 연간기획 02: 지방재정 위기와 재정 건전성 관리 ; 정부 간 사회복지 재정분담. 「지방재정」, 2012(4) : 84-99.

Baiocchi, G. (2001). Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory. *Politics & Society*, 29(1): 43-72.

Callahan, Kathe & kaifeng Yang. (2009). Symposium Introduction. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 21(2): 273-294.

DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism Collective Rationality in Organizational Field. *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.

Ebdon, Carol & Aimee Frankilin. (2006). Citizen Participation in Budget Process. *Public administration review*, 66(3): 437-447.

Koonings, Kees. (2004). Strenthening Citizenship in Brazil's Democracy: Local Participatory Governance in Porto Alegre. *Bulletin of Latin American Research*, 23(1): 79-99.

Miller, Gerald & Lyn Evers. (2002). Budgeting Structures and Citizen Participation. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 14(2): 233-272.

Stewart, John (1996). Innovation in Democratic Practice in Local Government. *Policy and Politics*, 24(1): 29-41.

Wang, Xiaohu. (2001). Assessing Public Participation in U.S. Cities. *Public Performance Management Review*, 24(4): 322-336.



Abstract

# A Study of Factors that Promote Participatory Budgeting Program

- By comparative analysis

Dasom, Kim

Department of Public Administration

The Graduate School of Public Administration

(Master of Public Administration)

Seoul National University

This study examines factors that affect participatory budgeting (PB) in Korea by comparing two cases. The purpose of participatory budgeting is as follows: to promote local autonomy and direct democracy through citizen participation, to allow for greater transparency and accountability in public administration, and to realize financial democracy. Participatory budgeting was first introduced in Buk-gu, Gwangju in 2003. In 2011, the PB system ordinance was enforced and, now, 225 out of 226 local governments have established the resident-participant budgetary system.

This study reviews existing research about the effects of adopting the PB system. I looked at how the 225 local governments have been

administering the system and wanted to find out how and why the system works differently depending on the local government.

First of all, I selected successful cases from literature as well as reports released by non-governmental organizations. Specific standards for success are not clearly outlined in existing research, but it seems the effectiveness of the system depends on how actively citizens participate. As for the less successful cases, I found them from news articles and the government's annual financial reports. Finally, I chose to review cases from Eunpyeong-gu, Seoul and Buk-gu, Dae-gu and took into consideration socioeconomic factors related to citizen participation, including aging rates, voter turnout, and financial independence.

The analytical framework used in this study is based on factors of PB found in other research. First, I examined the motives - whether they were related to citizens, governors, or legal requirements - behind introducing the PB system. Next, I analyzed the model of each system. Lastly, I examined the roles of the participants (governors, civil-servants, citizens, and council members). I analyzed data from existing research, councils' transcripts, and various official documents. In addition, I conducted interviews to gain more in-depth information regarding the roles and duties of various participants.

According to analysis, during the initial stage, the most important factor in terms of facilitating PB is a governor's willingness to adopt the system and how much effort he or she puts into overseeing it. Eunpyeong-gu's system was more successful than that of Buk-gu, Daegu, because Eunpyeong-gu's governor strongly pushed ahead with the system. Secondly, the more influence that citizens have over the system, the more successful it tends to be. Also, another significant factor was whether local meetings were held so that people could

share their opinions. Finally, once the system is put in place, citizen participation as well as the participants' willingness and efforts become the most important factors. The Eunpyeong-gu budget committee has been trying to encourage more citizens to get involved by educating them and actively promoting the system. Now, the district is working on improving the quality of participation, not the quantity. On the other hand, Buk-gu in Daegu adopted the system for the first time this year, so it needs some time to develop.

For PB to be effective, it's important for governors to be proactive about adopting the system, and this may require them to change their perceptions of the system. Also, the main objective of PB should be citizen participation itself, not financial stability or efficiency. By taking part in managing the system, citizens can experience and learn the significance of participation, thus creating an environment more conducive to such involvement.

Keywords : participatory budgeting (PB), promoting participation,  
key factors, participatory democracy

Student Number : 2013-23594